



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.03.2003
COM(2003)152 definitivo

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

relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda per la protezione

**(Seconda relazione sull'attuazione della comunicazione
COM(2000)755 definitivo del 22 novembre 2000)**

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. Il contesto dell'adozione dell'Agenda per la protezione e il suo impatto per l'Unione europea	4
2. Le priorità per l'Unione europea	6
2.1 L'accesso alla protezione	7
2.2 Le soluzioni durature.....	10
2.3 Verso una ripartizione delle responsabilità con i paesi terzi.....	13
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	16
ALLEGATO : ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA LEGISLATIVO DELLA PRIMA FASE E DELLE MISURE D'ACCOMPAGNAMENTO	18
1. Legislazione della prima fase.....	18
2. Cooperazione amministrativa e misure di accompagnamento.....	20
3. Altri sviluppi	21
4. Metodo di coordinamento aperto applicato all'asilo, scambi di informazioni e analisi comune	23

INTRODUZIONE

Il periodo in esame (da dicembre 2001 a febbraio 2003) segna una tappa di grande importanza per l'istituzione e l'avvio di un regime europeo comune in materia di asilo. In effetti, come mostra l'allegato alla presente comunicazione, nell'attuazione del programma legislativo della prima fase definita dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere sono stati registrati dei progressi significativi, accompagnati dallo sviluppo di misure di sostegno destinate a conferire sostanza a questa nuova politica. Anche se le scadenze fissate al Consiglio europeo di Siviglia sono state rispettate, questi progressi hanno tuttavia avuto luogo con un certo ritardo. Il prezzo da pagare, inoltre, è stato in alcuni casi una diminuzione dell'effetto utile dell'armonizzazione, ovvero un livello molto basso di norme concordate. L'adozione all'unanimità degli strumenti comunitari in questo settore ne è la causa principale, mentre la seconda causa è la difficoltà degli Stati membri ad allontanarsi dai loro programmi nazionali. Al di là dei progressi registrati nel testo del trattato di Nizza, i lavori della Convenzione, così come il contributo della Commissione sulla questione hanno particolarmente sottolineato questo problema. È più che auspicabile che il Consiglio tragga insegnamento da questo stadio dei negoziati per arrivare nel 2003 all'adozione degli strumenti ancora sul tappeto. La direttiva relativa alle procedure d'asilo costituirà in questo contesto una posta in gioco molto importante.

La realizzazione degli impegni assunti a Tampere è quindi effettivamente avviata. Le basi della seconda fase di armonizzazione - che devono sfociare, a termine, in una procedura comune in materia d'asilo e in uno status uniforme - vengono adesso poste attraverso una serie di studi importanti, il rafforzamento delle cooperazioni amministrative e l'instaurazione di strumenti di convergenza quali il Comitato sull'immigrazione e l'asilo e EURASIL. Tuttavia, la crisi del sistema di asilo è sempre più evidente in un certo numero di Stati membri e c'è un disagio crescente nell'opinione pubblica. Si osserva un utilizzo abusivo delle procedure d'asilo e un aumento dei flussi migratori misti - spesso alimentati da pratiche di traffico e di tratta degli esseri umani -, composti al tempo stesso da persone che hanno legittimamente bisogno di protezione internazionale e da migranti che utilizzano le vie e le procedure dell'asilo per accedere al territorio degli Stati membri in cerca di un miglioramento della loro situazione economica. La percentuale di decisioni negative rese a seguito dell'esame di tutte le esigenze di protezione internazionale continua così ad essere elevata.

Questo fenomeno, che costituisce una reale minaccia per l'istituto dell'asilo e più in generale per la tradizione umanitaria europea, richiede risposte strutturali. Da un lato, risulta prioritaria un'azione più decisa sulle cause profonde: la Commissione ha presentato le sue proposte il 3 dicembre 2002 con la comunicazione dedicata all'integrazione delle questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi. D'altro lato, l'apertura di canali controllati per l'immigrazione legale è stata oggetto di proposte della Commissione sulla base della sua comunicazione del 22 novembre 2000 relativa ad una politica comunitaria in materia di immigrazione. La Commissione avanzerà prossimamente nuovi suggerimenti sulle diverse forme di interazione fra l'immigrazione, le politiche d'integrazione e le politiche sociali e relative all'occupazione.

Nel campo della politica in materia d'asilo, appare oggi necessario esplorare nuove vie per completare l'approccio in più fasi definito a Tampere. Si tratta in effetti di capire se gli Stati membri non possano investire in modo più efficiente le considerevoli risorse umane e finanziarie concesse - parzialmente sostenute dal Fondo europeo per i rifugiati -, che essi destinano all'accoglienza di persone trasferite nel corso di procedimenti a volte lunghi che si

concludono spesso con decisioni di rigetto, che implicano in linea di principio un rimpatrio dopo un soggiorno prolungato. Nell'ottica di una migliore gestione dell'asilo nel contesto di un'Europa allargata, dovrebbero pertanto essere perseguiti tre obiettivi complementari: il miglioramento della qualità delle decisioni (“*frontloading*”) nell'Unione europea; il consolidamento della protezione nella regione d'origine; il trattamento delle domande di protezione il più possibile in funzione delle necessità, il che presuppone la regolazione dell'accesso all'Unione europea mediante procedure d'ingresso protetto e programmi di reinsediamento.

Queste riflessioni si inseriscono nel contesto dell'attuazione dell'Agenda per la protezione, definita dalla comunità internazionale dopo due anni di consultazioni a livello mondiale. Questa Agenda vuole essere una risposta alle sfide attuali poste dalla gestione del problema dei profughi nel mondo, di fronte alle difficoltà d'applicazione delle norme di protezione internazionale, in un contesto di flussi migratori misti e del perdurare di persecuzioni, rischi o pericoli che costringono all'esilio diversi milioni di persone che devono essere protette. Ora che il regime europeo comune in materia di asilo ha raggiunto la massa critica, e grazie alle sue capacità di azione esterna, alla ricerca di nuove vie, l'Unione europea dispone di strumenti significativi per migliorare le sue risposte a queste nuove sfide, così come per attuare l'Agenda multilaterale per la protezione. In quest'ultima la Commissione individua tre grandi priorità: accesso alla protezione; soluzioni durature; migliore ripartizione delle responsabilità con i paesi terzi. L'Unione europea dovrebbe essere un attore chiave del successo dell'Agenda sul lungo termine.

1. IL CONTESTO DELL'ADOZIONE DELL'AGENDA PER LA PROTEZIONE E IL SUO IMPATTO PER L'UNIONE EUROPEA

Conferma della pertinenza e del primato della Convenzione di Ginevra

L'avvio di consultazioni a livello mondiale nel dicembre 2000, alla vigilia del 50° anniversario della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, è stata una risposta alle nuove sfide poste alla protezione internazionale e all'ACNUR. Da un lato, era particolarmente urgente trovare delle soluzioni, riaffermando la pertinenza e l'universalità della Convenzione all'inizio del XXI secolo e, dall'altro, chiarire l'applicazione di una serie di disposizioni e individuare alcuni elementi assenti nella Convenzione, ma che contribuirebbero a sviluppare una migliore protezione e gestione dei flussi migratori, così come soluzioni durature. Questo processo è sfociato nell'approvazione, da parte del Comitato esecutivo dell'ACNUR nell'autunno 2002, di un'Agenda per la protezione, testo multilaterale basato su due pilastri. Il primo consiste in una dichiarazione che gli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra e del suo Protocollo hanno formulato nel corso della Conferenza ministeriale del dicembre 2001, tenutasi in Svizzera in occasione del cinquantenario della Convenzione: tale dichiarazione riafferma il ruolo centrale della Convenzione per il regime di protezione internazionale. Il secondo stabilisce un programma di azione che si prefigge le 6 finalità seguenti, a loro volta suddivise in diversi obiettivi:

- (1) il rafforzamento dell'applicazione della Convenzione del 1951 e del suo Protocollo del 1967;
- (2) la protezione dei rifugiati in un contesto di movimenti migratori più ampi;
- (3) una ripartizione più equa degli oneri e delle responsabilità e la creazione di strutture per accogliere e proteggere i rifugiati;

- (4) soluzioni più efficaci per i problemi di sicurezza;
- (5) raddoppiare la ricerca di soluzioni durature;
- (6) far fronte alle necessità di protezione delle donne e dei bambini rifugiati.

Al di là di alcune differenze, la prima delle quali è ovviamente il numero dei rifugiati accolti, numerosi paesi del Sud o emergenti si trovano a dover affrontare gli stessi problemi dei paesi occidentali quanto a gestione di flussi migratori misti e adeguamento dei sistemi di protezione introdotti. È stato anche evocato, in particolare, l'intreccio fra le questioni di prevenzione e gestione delle crisi, il rispetto dei diritti dell'uomo, lo sviluppo, e l'integrazione o la reintegrazione delle popolazioni rifugiate.

Le proposte dell'Alto Commissariato per i Rifugiati sulla “Convenzione +”

Nell'ambito dell'adozione dell'Agenda per la protezione, l'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite ha rapidamente interpellato la comunità internazionale presentandole le sue idee, riunite sotto il termine di “Convenzione +”. In linea con l'Agenda, questo insieme di proposte si prefigge di migliorare il funzionamento della Convenzione di Ginevra, di aumentare la solidarietà, e di integrare la gestione dei flussi migratori legati all'asilo con strumenti o politiche aggiornati. L'Alto Commissario riconosce che il sistema di asilo e di protezione internazionale può essere gravemente compromesso, se sviato dalle sue finalità originarie e se fatto oggetto di ripetuti abusi, in particolare da parte delle reti criminali dedite al traffico e alla tratta degli esseri umani. L'Alto Commissario ha in particolare sviluppato questo tema davanti ai ministri europei e alla Commissione in occasione della sua partecipazione al Consiglio informale di Copenhagen del settembre 2002. Le sue proposte sono le seguenti:

- (1) Conclusione di accordi speciali allo scopo di:
 - sviluppare piani di azione per garantire risposte più efficaci e prevedibili agli afflussi massicci;
 - rendere più mirati gli aiuti allo sviluppo, per garantire una ripartizione più equa degli oneri e promuovere l'autonomia dei rifugiati e di coloro che rimpatriano, e questo sia nei paesi ospitanti o nelle comunità d'accoglienza facilitando l'integrazione locale, oppure nei paesi d'origine nel contesto della reintegrazione;
 - stringere impegni multilaterali in materia di reinsediamento;
 - definire in maniera più precisa il ruolo e le responsabilità dei paesi di origine, di transito e di destinazione per quanto riguarda i movimenti secondari o irregolari (accordi multilaterali di riammissione, rafforzamento delle capacità, accordi di protezione extraterritoriale);
- (2) Cooperazione con l'ACNUR per aiutare gli Stati ad accelerare le procedure d'asilo e migliorare la qualità dell'esame delle domande d'asilo:
 - attraverso l'individuazione di paesi d'origine sicuri o di paesi terzi sicuri;
 - attraverso informazioni sui paesi d'origine;
 - seguendo la giurisprudenza sviluppata negli Stati membri.

L'ACNUR riconosce che il concetto di accordi speciali resta ancora vago e dovrà essere chiarito, in particolare in seno al "Forum" istituito a tal fine e che si riunirà per la prima volta a Ginevra nel giugno 2003.

La particolare posta in gioco per l'Unione europea e il sistema multilaterale di protezione

Gli Stati membri dell'UE e la Commissione hanno partecipato ai lavori e hanno appoggiato l'adozione dell'Agenda. Hanno accolto favorevolmente lo spirito delle proposte dell'Alto Commissario e in particolare l'approccio proattivo volto a cercare soluzioni alle difficoltà che talvolta intaccano la credibilità dell'istituto dell'asilo. Il processo d'armonizzazione europeo e l'Agenda per la protezione si rafforzano vicendevolmente. Le conclusioni di Tampere, i negoziati legislativi comunitari, le proposte della Commissione sviluppate nelle sue comunicazioni del novembre 2000 sugli obiettivi a lungo termine della politica in materia d'asilo e sulla politica europea in materia di immigrazione hanno alimentato l'Agenda.

Oggi che la politica in materia di protezione ha raggiunto la sua massa critica, la Comunità può realizzare un grandissimo numero di obiettivi già individuati dall'Agenda. La Comunità europea può continuare a valorizzare nei lavori futuri il suo *acquis*, sulla cui base l'ACNUR e i paesi terzi possono stabilire precedenti utili. Anche le difficoltà incontrate nelle negoziazioni e nell'applicazione potranno permettere loro di trarre un certo numero di insegnamenti.

La posta in gioco della seconda fase d'armonizzazione europea quale sviluppata dalla Commissione nel novembre 2000, richiede mezzi più moderni e un'interfaccia ancora più potente fra il processo interno e l'aspetto esterno della gestione dei rifugiati. Il regime europeo comune in materia di asilo non potrà essere sostanzialmente migliorato senza un'integrazione delle problematiche globali e un approfondimento del sistema multilaterale di protezione. Viceversa, la Commissione è persuasa che il successo dell'Agenda per la protezione dipenda in larga misura dall'ambizione dell'Europa in materia di politica comune d'asilo e dai suoi risultati.

In questo contesto, la questione della **ripartizione degli oneri e delle responsabilità** non deve essere pensata solo in termini di ripartizioni finanziarie o "fisiche", ma anche in termini di **soluzioni sfaccettate** e qualitative. Queste ultime devono avere come obiettivi una migliore gestione del sistema d'asilo in generale e l'offerta di soluzioni di protezione efficaci e adeguate, sulla base di un controllo e di una regolazione dei flussi migratori legati all'asilo, sia nella loro dimensione territoriale europea che nelle regioni d'origine. Sarà determinante che l'Unione europea sviluppi una vera e propria politica di partenariato con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti. Potrebbero essere sviluppate complementariamente procedure d'ingresso protetto verso l'Unione europea per le persone che hanno bisogno di protezione internazionale. Al contempo, la nozione "protezione nella regione d'origine", che ha dato luogo finora a numerosi malintesi e controversie, potrebbe essere integrata in un'architettura globale di soluzioni che non si escludono a vicenda. Alla base di queste soluzioni deve anche esservi il **rispetto degli obblighi internazionali** dell'Unione europea e degli Stati membri.

2. LE PRIORITÀ PER L'UNIONE EUROPEA

Si tratta ora di dare attuazione a questa Agenda per creare concretamente e in modo operativo le condizioni per un miglior regime di protezione internazionale. Tutti i paesi, regioni, organizzazioni interessati devono integrare gli obiettivi del programma nelle loro agende

politiche e legislative. Dovrebbero essere tuttavia definite delle priorità d'azione. Benché i diversi scopi, obiettivi e misure individuati nel programma d'azione siano interdipendenti, la Commissione propone tuttavia tre temi prioritari per l'Unione europea. Essi dovrebbero permettere di trattare gran parte delle questioni sollevate dall'Agenda per la protezione e la proposta “Convenzione +”, e gettare le basi per lo sviluppo di una migliore ripartizione delle responsabilità con i paesi terzi.

2.1 L'accesso alla protezione

L'Agenda per la protezione prevede un'ampia gamma di misure che favoriscono l'accesso alla protezione, nell'ottica di:

- applicare meglio la Convenzione di Ginevra e di offrire le forme di protezione internazionale adeguate per rispondere a tutti i bisogni di protezione;
- migliorare le procedure d'asilo, le condizioni di accoglienza e i dispositivi di registrazione e di identificazione, il rispetto dei rifugiati e la loro protezione nel quadro della gestione dei flussi migratori misti;
- rafforzare la lotta contro il traffico e la tratta degli esseri umani e la conoscenza dei flussi migratori;
- rafforzare le capacità istituzionali, nella cooperazione e la solidarietà, così come le reazioni agli afflussi massicci;
- rispondere meglio alle questioni di sicurezza e alle necessità delle donne e dei bambini rifugiati.

Gli elementi di base stabiliti dalla Comunità europea per l'accesso alla protezione, direttamente pertinenti per l'attuazione dell'Agenda per la protezione, sono i seguenti:

- un'applicazione più armonizzata, integrale e globale, della Convenzione di Ginevra, e una riduzione delle divergenze d'interpretazione della nozione di rifugiato;
- la messa a disposizione complementare di una protezione sussidiaria per coprire tutte le esigenze di protezione internazionale;
- procedure di asilo eque, più rapide ed efficaci;
- norme di base per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- un migliore sistema di identificazione attraverso l'applicazione di EURODAC, ma anche di registrazione attraverso una serie di norme incluse in particolare negli strumenti legislativi (procedure d'asilo, condizioni di accoglienza, protezione temporanea);
- una politica contro le discriminazioni, il razzismo e la xenofobia, attraverso la legislazione e misure di sensibilizzazione;
- una più chiara ripartizione tra gli Stati membri delle responsabilità per l'esame delle domande di asilo;

- una lotta decisa contro il traffico e la tratta degli esseri umani mediante l’adesione della Comunità ai Protocolli della Convenzione delle Nazioni Unite di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, e mediante l’adozione di strumenti legislativi e finanziari;
- lo sviluppo di strumenti d’analisi e di scambio sui flussi migratori;
- meccanismi di solidarietà e di rafforzamento delle capacità in materia d’asilo così come, a termine, in materia di controllo delle frontiere esterne e di gestione dei flussi migratori irregolari;
- un rafforzamento del dialogo e del partenariato con i paesi terzi;
- un meccanismo comune di gestione degli afflussi massicci di sfollati attraverso la protezione temporanea;
- la presa in considerazione delle esigenze di salvaguardia della sicurezza interna, così come della situazione dei minori e degli aspetti di genere, negli strumenti legislativi e nei programmi.

Un sistema migliore di accesso alla protezione in Europa deve inoltre andare di pari passo con l’introduzione di un **quadro regolamentato e più trasparente per la politica di ammissione**, inclusa quella a fini d’occupazione. La Commissione ribadisce l’importanza che attribuisce alla realizzazione di progressi concreti sulla base delle sue proposte in questo settore, sia in un quadro legislativo che in quello del coordinamento delle politiche in materia d’occupazione e d’ammissione, in partenariato con i paesi d’origine.

Diversi sviluppi possono essere delineati in una prospettiva dinamica nel corso dei prossimi mesi per favorire le sinergie fra il rafforzamento del regime europeo comune in materia di asilo come sistema regionale integrato - in un contesto allargato a partire dal 2004 - e l’attuazione universale dell’Agenda per la protezione così come la concretizzazione delle idee dell’Alto Commissariato per i Rifugiati sintetizzate sotto l’etichetta “Convenzione +”.

Per quanto riguarda l’**applicazione della Convenzione di Ginevra**, la Commissione ricorda che l’istituzione del regime europeo comune in materia di asilo è basata principalmente sull’adozione di strumenti legislativi comunitari. Uno degli obiettivi dello strumento comunitario principale di questo regime è quello di ridurre i divari interpretativi nell’applicazione delle norme relative al riconoscimento dello status di rifugiato previste della Convenzione. A tale scopo sono disponibili diversi mezzi: riunione dei comitati di contatto che esaminano l’applicazione della direttiva sulla definizione e lo status di rifugiato; prerogative della Commissione e della Corte europea di giustizia per garantire il rispetto del diritto comunitario. In questo contesto, l’ACNUR potrebbe in particolare partecipare in qualità di interveniente nelle cause sottoposte ai tribunali nazionali e alla Corte di giustizia europea nell’ambito della procedura di rinvio pregiudiziale sulla base dell’articolo 234 TCE. Qualora si dovesse osservare che nell’applicazione di questa direttiva rimangono divari considerevoli d’interpretazione delle norme di riconoscimento dello status di rifugiato, ciò costituirebbe il segno evidente di un’armonizzazione insufficiente per quanto riguarda l’obiettivo dello status uniforme. La Commissione dovrebbe trarne le conseguenze in termini di iniziativa legislativa. Anche la rete Eurasil (si veda l’allegato, punto 4), che riunirà dei rappresentanti degli organismi di ricorso degli Stati membri, potrà svolgere un ruolo dietro impulso della Commissione. Essa esaminerà il modo migliore per fare intervenire l’ACNUR in questo contesto.

A livello delle **procedure d'asilo**, e fermi restando i risultati delle attuali negoziazioni sulla prima fase d'armonizzazione in questo settore, la Comunità europea deve ancora approfondire le sue risposte a due grandi sfide: la qualità dell'esame delle domande e la rapidità delle procedure. La Commissione accentuerà i suoi lavori sul "*frontloading*", in particolare proseguendo l'esame dell'opzione dello sportello unico, già individuata nel novembre 2000. Essa prenderà in considerazione, fra l'altro, i risultati, disponibili a partire dal gennaio 2003, di uno studio da essa avviato, che descrive le prassi attuali negli Stati membri e in alcuni altri paesi (Svizzera, Canada), e osserva una tendenza a includere la protezione sussidiaria nelle procedure di determinazione dello status di rifugiato nel corso dell'ultimo decennio. Lo studio esamina i vantaggi e gli inconvenienti del metodo dello sportello unico. Esso sottolinea che esiste un sostegno crescente a questo concetto fra gli Stati membri, l'ACNUR e gli altri attori interessati, nonostante le differenze sostanziali nei dettagli delle prassi nazionali.

L'utilizzo del concetto di **paese d'origine sicuro** e di **paesi terzi sicuri**, per accelerare le procedure e dedicarsi alle persone con le maggiori necessità, dovrebbe trovare una prima risposta legislativa entro la fine del 2003, sulla base della proposta modificata della Commissione. Il Consiglio ha a sua volta adottato delle conclusioni nell'ottobre e novembre 2002 su queste due nozioni. Il 13 novembre 2002, l'Austria ha preso l'iniziativa di una proposta di regolamento¹ che fissa i criteri di determinazione degli Stati definibili come paesi terzi sicuri e che stabilisce l'elenco di questi paesi in Europa. Il Consiglio ha convenuto di esaminare questa iniziativa nell'ambito dei lavori sulla proposta modificata della Commissione relativa alle procedure d'asilo.

Come già indicato nella sua comunicazione del novembre 2000, la Commissione è aperta all'approfondimento della questione, poiché un'armonizzazione è necessaria nell'ambito della procedura comune d'asilo. Il metodo d'armonizzazione proposto dalla Commissione nel corso della prima fase era realistica, viste le prassi divergenti degli Stati membri in materia. Tuttavia, la Commissione accoglierebbe favorevolmente delle discussioni al Consiglio che rispecchino una maggiore maturità politica a questo riguardo e una visione più ambiziosa dell'armonizzazione. In questo contesto, è essenziale una più intensa cooperazione fra la Comunità e l'ACNUR in materia di informazione sui paesi d'origine e di transito. Questi concetti sono stati concepiti finora in un'ottica puramente procedurale. Sarebbe necessario esaminare i loro legami con la politica estera di protezione e le relazioni con i paesi terzi individuati. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di completarli caso per caso con forme di partenariato con questi paesi.

La problematica dell'accesso alla protezione pone la questione cruciale dell'**accesso al territorio**.

L'attuazione dell'Agenda per la protezione dovrebbe permettere all'Unione europea di approfondire i suoi lavori per rendere compatibili il rafforzamento della protezione di coloro che ne hanno bisogno e il rispetto del principio di non respingimento, con le misure di lotta contro l'immigrazione illegale, il traffico e la tratta degli esseri umani e le misure di controllo alle frontiere esterne. La Commissione si è già espressa a questo proposito nella sua comunicazione sull'immigrazione illegale, così come nel suo Libro verde e nella comunicazione sulla politica di rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare. La questione dovrebbe essere sottoposta al Comitato sull'immigrazione e l'asilo.

¹ GU C 17 del 24.1.2003.

Parallelamente, la Commissione ha intenzione di sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo la questione delle **procedure di ingresso protetto**, complementari al trattamento degli arrivi spontanei in Europa dei richiedenti asilo e affrontate nella comunicazione del novembre 2000 come possibili scenari, nell'ambito di una concezione ambiziosa e integrata della nozione di procedura comune d'asilo.

Nel dicembre 2002 è stato presentato uno studio lanciato dalla Commissione sull'**esame delle domande d'asilo all'esterno del territorio**. Lo studio propone che gli Stati membri dell'UE considerino le "procedure d'ingresso protetto" come parte di un approccio globale, complementare gli esistenti sistemi territoriali d'asilo. Secondo gli autori, queste procedure costituirebbero la risposta più adeguata alla sfida di riconciliare gli obiettivi di controllo con l'obbligo di proteggere i rifugiati. Lo studio propone di integrare le politiche esistenti in materia di visti con una dimensione di protezione, e di creare congiuntamente luoghi di protezione. Esso suggerisce inoltre di istituire una piattaforma per la presenza regionale dell'UE, integrando diversi aspetti dell'emigrazione (procedure di determinazione, soluzioni di protezione, migrazione della forza lavoro e rimpatrio, assistenza alla regione di origine) in un unico strumento che permetterebbe così all'UE di gestirli in modo coordinato. Lo studio propone di garantire una diffusione delle migliori pratiche a livello dell'UE e di regolamentare la ripartizione, fra gli Stati membri, delle responsabilità per il trattamento delle domande dei visti di protezione. Le proposte di questo studio dovranno essere esaminate e valutate con attenzione, in particolare con gli Stati membri, che a questo stadio non sono pervenuti ad alcuna posizione consensuale. La questione del ruolo esatto dell'ACNUR sarà anch'essa un elemento importante della riflessione comune.

Attualmente, un terzo dei quindici Stati membri dell'UE applica le procedure d'ingresso protetto in maniera formale e come canale complementare. Sei Stati membri autorizzano l'ingresso nel loro territorio in circostanze eccezionali e in maniera informale. Tuttavia, l'attuale diversità e mancanza di coerenza fra le prassi degli Stati membri indeboliscono l'impatto effettivo di queste procedure. Vi è quindi una forte necessità di armonizzazione in questo settore.

Insieme ai lavori sul reinsediamento (si veda il punto 2.2) e a un aiuto esterno più adeguato ai paesi di prima accoglienza dei rifugiati, in concertazione in particolare con l'ACNUR, alcuni sviluppi europei in materia di gestione regolata dell'accesso alla protezione internazionale sul territorio degli Stati membri dovrebbero permettere di utilizzare meglio le finanze pubbliche, una parte non trascurabile delle quali viene usata per il momento per rispondere a necessità che vanno al di là dell'accoglienza dei richiedenti tale protezione internazionale. Allo stesso tempo, questi sviluppi fungerebbero da potenti leve nella lotta contro il traffico e la tratta degli esseri umani, poiché i trafficanti vedrebbero scomparire una parte dei loro "vantaggi competitivi" in termini di accesso all'Unione europea. Nell'ottica di una protezione efficace e di una risposta alle domande reali di protezione internazionale tramite offerte di soluzioni durature potrebbe eventualmente essere esplorata in maniera più approfondita la via della piattaforma regionale. In questo contesto potrebbe anche essere presa in considerazione la possibilità di concludere accordi speciali. La Commissione inserirà questo argomento nell'ordine del giorno del Comitato sull'immigrazione e l'asilo.

2.2 Le soluzioni durature

La ricerca di soluzioni durature è l'obiettivo comune all'Agenda per la protezione e alla "Convenzione+". Per il problema dei rifugiati esistono tre soluzioni durature tradizionalmente individuate dalla comunità internazionale: rimpatrio volontario, integrazione e reinsediamento.

Politica in materia di rimpatrio

L'**Agenda per la protezione** sottolinea che la priorità è quella di creare condizioni adeguate nei paesi d'origine eliminando le cause dell'esilio e permettendo il rimpatrio sicuro e duraturo di coloro i quali vi sono stati costretti, dando la precedenza al rimpatrio volontario. Ciò richiede sia un'azione nei paesi d'origine e di transito che un approccio coerente nei paesi d'accoglienza. Allo stesso tempo, il rimpatrio non può costituire la sola soluzione duratura, in particolare quando la condizione di rifugiato si prolunga. L'Agenda sottolinea inoltre che la credibilità a lungo termine del sistema d'asilo deve basarsi anche sul rimpatrio delle persone che non hanno bisogno di protezione internazionale e che non hanno altri motivi per un soggiorno legale.

I primi elementi di un **approccio comune europeo** sono stati adottati nell'ambito del piano d'azione contro l'immigrazione illegale del febbraio 2002 e del piano in materia di rimpatri del novembre 2002, in seguito al Libro verde e alle comunicazioni della Commissione², così come attraverso la politica di riammissione perseguita dalla Comunità europea; il Libro verde della Commissione e la comunicazione sulla politica in materia di rimpatrio definiscono le condizioni di durabilità per i rientri e gettano le basi per un approccio integrato che includa la preparazione al rimpatrio, la formazione/aiuto all'occupazione, l'assistenza, in forme diverse, al viaggio verso il paese d'origine e/o alla reintegrazione, nonché sostegno e assistenza dopo il rientro.

Il piano d'azione sui rimpatri conferma che l'Unione europea deve definire un proprio approccio in materia di programmi integrati di rimpatrio. Questi programmi dovrebbero coprire tutti gli stadi della procedura di rimpatrio, ossia la fase precedente la partenza, il rimpatrio propriamente detto e il reinserimento nel paese di rientro. Questi programmi integrati di rimpatrio dovrebbero essere concepiti paese per paese, in modo da tenere conto delle situazioni particolari, del numero di persone interessate e delle necessità dei paesi in questione. L'adozione, nel novembre 2002, del piano dell'UE per il rimpatrio degli Afghani deve essere visto come un primo tentativo concreto, applicato a una problematica geografica specifica. La Commissione è particolarmente attenta al carattere duraturo dei rimpatri previsti, alla coerenza fra il sostegno europeo e un'ottica internazionale più ampia quanto alla ricostruzione dell'Afghanistan, così come alla cooperazione con i paesi terzi interessati e le pertinenti organizzazioni nazionali, in particolare con l'ACNUR. I risultati dell'applicazione di questo piano dovranno essere studiati per trarne insegnamenti a livello di efficacia e di partenariato con i terzi, in particolare nel contesto della riflessione sul concetto di accordi speciali.

Finora è stata generalmente data priorità al rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, ma il concetto di rimpatrio in quanto soluzione duratura ha beninteso una portata molto più ampia. La Commissione ritiene che l'Unione europea debba ancora approfondire il proprio approccio in materia nel contesto della politica comune d'asilo. Di questo elemento dovrà essere tenuto conto in particolare nella discussione su un eventuale strumento finanziario comunitario per i rimpatri. Nell'ottica di una procedura comune d'asilo e di uno status uniforme, sarebbe altresì importante sviluppare delle analisi comuni sul perdurare di considerevoli ostacoli per il rimpatrio di alcuni gruppi di persone nell'Unione, per evitare che gli appartenenti a questi gruppi si vedano rimpatriare da alcuni Stati membri mentre ciò in linea di principio non sarebbe avvenuto in altri Stati membri. Infine, potrebbe essere

² COM(2002)175 del 10.4.2002, COM(2002)564 del 14.10.2002.

maggiormente sviluppata la partecipazione dell'Unione europea a vere e proprie strategie internazionali e partenariali in materia di rimpatri.

Integrazione nella società d'accoglienza

L'**Agenda per la protezione** prevede misure che favoriscono l'integrazione locale attraverso provvedimenti di natura socioeconomica, la considerazione delle necessità specifiche dei rifugiati ma anche delle popolazioni d'accoglienza, con la possibilità che i diritti inerenti allo status e alla residenza arrivino fino alla naturalizzazione nel paese d'asilo e il sostegno all'autonomia.

Occorre distinguere le problematiche dell'integrazione nelle società d'accoglienza dell'Unione europea e delle regioni d'origine. Al tempo stesso, se l'Unione europea vuole essere coerente con il suo interesse per le politiche d'accoglienza nelle regioni d'origine, deve tenere conto delle esigenze di integrazione nei paesi ospitanti di queste regioni (si veda il punto 2.3).

Sul piano interno, gli elementi di base definiti dall'Unione per l'integrazione delle persone che beneficiano di protezione negli Stati membri sono innanzitutto un quadro legislativo comunitario che ne consolida lo status e i diritti di residenza, più elementi di residenza di lungo periodo e di ricongiungimento familiare. Non è apparso auspicabile, a questo stadio del processo di armonizzazione, stabilire norme del tutto comparabili fra i rifugiati e le persone che beneficiano di protezione sussidiaria. Di questo aspetto dovrà essere tenuto conto in occasione dei lavori sullo status uniforme. Inoltre, gli obiettivi dell'Unione europea, fissati a Tampere e approfonditi nelle conclusioni del Consiglio del 14 ottobre 2002, sono un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente e un ravvicinamento del loro status giuridico a quello dei cittadini degli Stati membri, nei diritti così come negli obblighi.

Se si deve tenere conto del carattere forzato della migrazione delle persone che beneficiano di protezione internazionale, di alcune esigenze specifiche legate alle cause del loro esilio e dei diritti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra, le sfide dell'integrazione sono complessivamente uguali a quelle che si pongono per gli altri migranti provenienti da paesi terzi, così come per le società d'accoglienza per quanto riguarda questioni quali la nazionalità, la cittadinanza civica e il rispetto della diversità, la politica sociale e di accesso al mercato dell'occupazione, l'istruzione e la formazione. La **Commissione** proporrà nella **primavera del 2003** degli orientamenti in materia di politica di integrazione, inserendola anche nel quadro della politica sociale e dell'occupazione europea. In questo contesto dovrà essere esaminato il punto d'equilibrio necessario fra le misure orizzontali e le misure specifiche relative all'integrazione di queste persone.

Infine, per facilitare maggiormente la circolazione dei rifugiati nell'Unione europea, e nell'ambito della riflessione sull'obiettivo a termine di uno status uniforme valido in tutta l'Unione, la Commissione avvierà nel corso del 2003 l'ultimo studio previsto nella sua comunicazione del novembre 2000, sul trasferimento dello status di protezione. I risultati dovrebbero essere disponibili all'inizio del 2004.

Dispositivi di reinsediamento

Il reinsediamento consiste in un trasferimento dei rifugiati da un primo a un secondo paese ospitante, generalmente un paese sviluppato, in cui essi beneficiano di garanzie di protezione, incluso il soggiorno legale, e di prospettive di integrazione e di autonomia. L'**Agenda per la protezione** prevede un ricorso più strategico ai dispositivi di reinsediamento per raggiungere

gli obiettivi di migliore tutela di alcune specifiche necessità individuali, di soluzioni durature per i gruppi di rifugiati, di una maggiore solidarietà nell'accoglienza degli stessi e di una migliore organizzazione, legale, del loro ingresso sul territorio degli Stati ospitanti.

La Commissione concepisce l'opzione del reinsediamento anche come uno degli strumenti della politica e della procedura comune d'asilo, ed ha lanciato uno studio i cui risultati saranno disponibili nell'autunno 2003. **Nell'Unione europea**, meno della metà degli Stati membri ha istituito dei dispositivi strutturali di reinsediamento, mentre altri Stati hanno cominciato ad applicare questi sistemi. Un terzo gruppo di Stati membri accetta, su base ad hoc e in numero molto limitato, l'accoglienza di rifugiati oggetto di misure di reinsediamento. A questo stadio, non esistono orientamenti comuni a livello dell'Unione europea.

La Commissione propone quindi di lanciare due livelli di attività. Da un alto, propone di utilizzare gli strumenti finanziari per la solidarietà e la cooperazione europea in materia d'asilo. La Commissione mirerà a offrire, nell'ambito dell'attuazione degli strumenti finanziari comunitari, sostegno e incentivi a progetti nazionali e comunitari in materia (azione prioritaria nell'ambito dell'invito 2003 a presentare proposte per le azioni comunitarie del FER; commento di bilancio speciale a riguardo nel PPB 2004 per i programmi nazionali del FER; cooperazione in questo settore nel programma quadro per il 2003 di Argo; azioni nell'ambito dell'invito 2003 a presentare proposte per la linea B7-667 per la cooperazione con i paesi terzi in materia di asilo e di emigrazione). D'altra parte, e parallelamente a queste azioni, la Commissione prenderà l'iniziativa, in seno al Comitato sull'immigrazione e l'asilo, di una discussione politica sul contributo del reinsediamento alla politica comune in materia d'asilo, lo scambio di pratiche adeguate e la realizzabilità di strumenti europei specifici, anche legislativi, in questo settore. Sarà esaminato il ruolo dell'ACNUR o di altri partner. La questione del reinsediamento deve essere anche presa in considerazione nell'ambito delle riflessioni in materia di politica di integrazione.

La Commissione ritiene che solo un approccio comune creerà il piano politico e operativo necessario per produrre degli effetti positivi sulle modalità d'accesso al territorio europeo e per utilizzare il reinsediamento in maniera strategica sia a vantaggio dell'Unione europea che della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda per la protezione. Tale approccio le permetterebbe inoltre di concludere gli accordi eventualmente necessari. La Commissione esporrà le sue conclusioni più precise in una comunicazione alla fine del 2003.

2.3 Verso una ripartizione delle responsabilità con i paesi terzi

Fra gli obiettivi dell'applicazione dell'**Agenda per la protezione** figura anche una migliore ripartizione degli oneri e delle responsabilità in materia di gestione dei rifugiati. A tal fine vengono menzionati degli accordi di ripartizione delle responsabilità per alleggerire gli oneri sostenuti dai primi paesi d'asilo, una cooperazione più efficace per rafforzare le capacità di protezione dei paesi che accolgono i rifugiati, un partenariato rafforzato con la società civile, un coinvolgimento delle comunità di rifugiati, un'integrazione ("*mainstreaming*") della questione dei rifugiati nei programmi nazionali, regionali e multilaterali in materia di sviluppo e il ricorso effettivo al reinsediamento.

Gli strumenti della politica europea esterna in materia di protezione

Un migliore accesso alla protezione internazionale per le persone che ne hanno bisogno, la ricerca di soluzioni durature e la solidarietà con i paesi terzi richiedono la mobilitazione di un'ampia gamma di azioni esterne, sia a livello politico ed economico che sotto forma di prestazione di un'assistenza finanziaria o tecnica più efficace, nello spirito delle conclusioni

di Tampere e di Siviglia. L'Unione europea ha già in mano importanti carte da giocare, che può affinare alla luce dei vari obiettivi del programma d'azione dell'Agenda per la protezione. Questi elementi sono oggetto in particolare della **comunicazione della Commissione del 3 dicembre 2002³**, **“Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi”**, che mette in evidenza l'onere rappresentato dall'accoglienza dei rifugiati per i paesi ospitanti in via di sviluppo, soprattutto in caso di situazioni prolungate. Questa dimensione è stata particolarmente presa in considerazione nella gestione degli strumenti finanziari esterni, quali l'aiuto alle persone sradicate. In forza di vari altri strumenti, anche azioni di aiuto a certi gruppi vulnerabili, o di rafforzamento delle capacità di protezione o di reintegrazione dei paesi ospitanti hanno potuto essere oggetto di una programmazione specifica. Nell'ambito della fase pilota delle misure preparatorie per la cooperazione con i paesi terzi in materia di asilo e di emigrazione (linea di bilancio B7-667), si stanno sostenendo una serie di progetti relativi alla protezione e allo sviluppo di capacità (come l'assistenza alla Turchia per lo sviluppo del sistema d'asilo e l'assistenza all'Afghanistan per lo sviluppo di capacità e una base dati per il controllo delle persone oggetto di misure di rimpatrio).

L'aiuto umanitario comunitario gestito dall'ECHO ha come scopo principale quello di recare soccorso alle popolazioni vittime di catastrofi naturali e umane nei paesi terzi. Questa assistenza è incondizionata, neutrale, imparziale, ed è fornita unicamente in funzione delle necessità delle popolazioni colpite. Uno degli obiettivi specifici di questa assistenza è quello di affrontare le conseguenze umanitarie degli spostamenti di popolazioni rifugiate, sfollate o rimpatriate nei paesi terzi, rispettando i principi sopra menzionati. Le azioni comunitarie in questo settore si concentrano sulla protezione e il sostentamento delle popolazioni di rifugiati per tutto il tempo in cui persistono i bisogni umanitari derivanti da una crisi. Quando risulta opportuno, l'assistenza umanitaria comunitaria può anche sostenere i rimpatri volontari di rifugiati verso i loro paesi d'origine in sicurezza e dignità. Analogamente, possono essere sostenuti anche dei progetti di reinsediamento di rifugiati da un paese di rifugio verso un altro paese terzo che ha accettato di accoglierli. Le azioni comunitarie sostengono inoltre il mandato di protezione e di assistenza ai rifugiati dell'ACNUR. Nell'ottobre 2002 la Commissione ha pertanto adottato una decisione importante, volta ad erogare una somma di 11 milioni di euro per sostenere l'ACNUR nella protezione e nella registrazione dei rifugiati e per la sicurezza del personale che lavora nel settore umanitario, il che rientra negli obiettivi 1 e 4 del programma d'azione dell'Agenda per la protezione.

I mezzi per una cooperazione e per un'assistenza più efficaci

Un intervento attivo a favore di un approccio rinnovato in materia di protezione internazionale presuppone un'implicazione molto più consistente dei paesi terzi di prima accoglienza e di transito, così come una migliore presa in considerazione delle esigenze legate ai rimpatri e alla reintegrazione. Di questa priorità si dovrà quindi tenere conto nel quadro dello sforzo generale annunciato dalla Commissione nella sua comunicazione del 3 dicembre 2002. In linea con le analisi e gli orientamenti della Commissione presentati in questa comunicazione, la Commissione cercherà, quando è necessario e nell'ambito degli orientamenti definiti nella comunicazione stessa, di **integrare** - negli elementi costitutivi del regime europeo comune in materia di asilo, nel dialogo politico con i paesi terzi, nell'esame dei Documenti di strategia nazionale e regionale così come nella programmazione e nella destinazione dell'aiuto comunitario - **la nuova dimensione apportata dall'Agenda per la protezione alla gestione della questione dei rifugiati e degli sfollati.**

³ COM(2002)703.

Questi diversi campi di intervento potrebbero essere rifocalizzati nell'ambito di un **approccio coerente** e strutturato nel senso di una migliore ripartizione delle responsabilità a livello internazionale in materia di gestione dei rifugiati.

Pertanto, è intenzione della Commissione accordare alla migrazione, includendo le questioni di protezione internazionale, un'attenzione caso per caso nell'elaborazione dei **Documenti di strategia nazionale e nei Documenti di strategia regionale**, a cui sono associati gli Stati membri. L'inserimento della questione dell'asilo in questi documenti attraverso il normale dialogo sulla programmazione dovrebbe garantire il pieno coinvolgimento del paese o della regione in questione nonché la differenziazione e l'individuazione delle priorità a seconda delle esigenze e della situazione politica. La revisione intermedia dei Documenti di strategia nazionale, il cui inizio è fissato nel 2003, darà l'opportunità di esaminare in quale misura dovrebbe essere attribuita una maggiore priorità a specifici programmi legati all'asilo. Tuttavia, non va dimenticato che i margini di manovra rimangono limitati date le risorse disponibili, e che dovranno essere soppesate le diverse priorità concorrenti. Nell'ambito del *follow-up* della linea di bilancio B7-667, la Commissione intende proporre di istituire e attuare dal 2004 in poi un programma pluriennale destinato a fornire una risposta specifica e supplementare alle necessità incontrate dai paesi terzi d'origine e di transito nei loro sforzi per gestire in modo più efficace tutti gli aspetti dei flussi migratori, inclusi quelli legati alla protezione internazionale.

La Commissione sarà tuttavia attenta a sottolineare due elementi:

- tenuto conto degli strumenti comunitari finanziari disponibili e dei meccanismi di dialogo e di programmazione con i paesi terzi destinatari dell'aiuto, l'iniziativa deve venire anche dalle autorità nazionali di questi ultimi nell'ambito dell'impegno da loro assunto per l'attuazione dell'Agenda;
- l'impegno della Comunità deve essere accompagnato da una mobilitazione parallela degli Stati membri dell'UE in materia di aiuti bilaterali, e la Commissione vigilerà sul rafforzamento del coordinamento e della coerenza fra le azioni bilaterali e comunitarie.

La Commissione ritiene inoltre che spetti alle **istituzioni internazionali finanziarie e ai vari organi e agenzie delle Nazioni Unite** (oltre, all'ACNUR, in particolare, PNUD, OCHA, OHCHR, UNRWA, UNICEF, PAM, OMS, ecc...), sotto la supervisione del Segretario generale, da un lato definire meglio i mandati di ciascuno quanto a una migliore gestione dei rifugiati, e d'altra parte stabilire un piano d'azione strategico e coordinato diretto a migliorare concretamente le prospettive di soluzioni durature nell'applicazione di ciascuno di questi mandati, prendendo in considerazione sia le sorti dei rifugiati che le capacità dei paesi ospitanti e d'origine interessati dai flussi migratori legati all'asilo, l'integrazione delle popolazioni e i rimpatri duraturi.

Ad ogni modo, la Commissione ritiene che l'**ACNUR**, in coordinamento con altri partner, dovrebbe, in via prioritaria, analizzare con precisione le caratteristiche delle crisi legate agli spostamenti forzati, e individuare le sfide in materia di gestione e di soluzioni. L'Unione europea potrà allora individuare una serie di priorità relativamente ai flussi migratori che deve essa stessa gestire, ma soprattutto delle priorità geografiche definite nell'azione esterna europea. In questo contesto, la Commissione ritiene che l'esame, da parte dell'ACNUR, delle situazioni di rifugiato prolungate, in particolare in Africa, dovrebbe essere un compito urgente.

L'attuazione del regime europeo comune in materia di asilo e l'azione esterna dell'Unione europea costituiscono quindi dei **potenti veicoli per l'attuazione dell'Agenda per la protezione e la "Convenzione +"**. Lo sviluppo delle competenze interne in materia d'asilo dovrebbe altresì permettere alla Commissione di sviluppare le **competenze esterne**, e di partecipare a, o intraprendere, negoziati con paesi o partner terzi su problematiche o situazioni specifiche. Un partenariato rafforzato con l'ACNUR potrebbe accompagnare questo processo, basandosi già sulle forme di cooperazione attuali. È altamente nell'interesse dell'ACNUR considerare a medio termine l'Unione europea come un'entità coerente: ciò potrebbe portare a un utilizzo più efficace delle sue risorse umane e di bilancio attualmente mobilitate nell'UE e nei paesi candidati, e che verrebbero gradualmente ridistribuite in zone in cui le sfide di protezione e di sostegno ai paesi d'accoglienza sarebbero maggiori. Questo aspetto potrebbe essere utilmente ripreso nella riflessione intrapresa dall'Alto Commissario nell'ambito del mandato ACNUR 2004. Questa cooperazione potrebbe essere accompagnata dalla partecipazione comunitaria ad accordi speciali, ma la proposta, così come presentata dall'ACNUR, si trova in uno stadio troppo embrionale per poter definire un approccio comunitario elaborato e definitivo. I lavori del Forum di giugno 2003 saranno quindi importanti a questo riguardo.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il 2003 sarà fondamentale in termini di consolidamento del regime europeo comune in materia di asilo, alla vigilia dell'allargamento dell'Unione. Esso dovrà vedere conclusa la prima fase d'armonizzazione sulla base delle proposte della Commissione. Allo stesso tempo si delineeranno gli elementi della seconda fase voluta a Tampere, che implicano l'istituzione di una procedura comune d'asilo e di uno status uniforme. Nello spirito dell'Agenda per la protezione e della "Convenzione +", l'Unione europea deve impegnarsi con determinazione in un nuovo approccio in materia di protezione internazionale, che si basi al tempo stesso su una migliore gestione dell'accesso al territorio degli Stati membri per le persone che hanno bisogno di protezione internazionale, e su un rafforzamento delle possibilità di trattamento delle esigenze di protezione nella regione d'origine. La Commissione, da parte sua, sulla base in particolare dei risultati di diversi studi condotti finora, si impegnerà in questo senso, in stretta concertazione con l'ACNUR, in modo da presentare al Consiglio e al Parlamento europeo, degli orientamenti più operativi entro la fine dell'anno.

In questa prospettiva, la Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a prendere nota della sua seconda relazione sulla politica comune in materia d'asilo, e:

- chiede che il Consiglio adotti tutte le proposte legislative della prima fase di armonizzazione nel rispetto delle scadenze fissate al Consiglio europeo di Siviglia, in particolare la direttiva sulle procedure d'asilo, nell'ambito della quale la questione dei paesi d'origine sicuri e dei paesi terzi sicuri dovrà essere oggetto di un'attenzione particolare;
- invita il Consiglio e il Parlamento a proseguire la riflessione su uno strumento che subentri al Fondo europeo per i rifugiati, sulla base della relazione della Commissione del 3 dicembre 2002 sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario;
- incoraggia gli Stati membri a fare il migliore uso possibile dei meccanismi di cooperazione amministrativa nel settore dell'asilo (Argo, programma statistico) e a contribuirvi attivamente; la Commissione si impegna a proseguire lo sviluppo del

Comitato sull'immigrazione e l'asilo e di Eurasil in quanto dispositivi essenziali di ravvicinamento delle analisi e delle prassi che facilitano l'individuazione di nuove priorità per l'istituzione del regime europeo comune in materia di asilo;

- raccomanda che sia definito un approccio comune riguardo all'attuazione dell'Agenda per la protezione così come della "Convenzione +", e che esso sia difeso nelle sedi competenti dell'Alto Commissariato per i Rifugiati e nel dialogo con quest'ultimo;
- suggerisce che sia intrapresa una riflessione approfondita sulle possibilità offerte dal trattamento delle domande d'asilo fuori dall'Unione europea e dal reinsediamento, in quanto strumenti complementari a un sistema d'asilo territoriale efficace ed equo, nel rispetto degli obblighi internazionali e tenendo conto del dialogo e del partenariato con i paesi terzi;
- raccomanda che sia approfondita la riflessione sull'accesso al territorio degli Stati membri per le persone che hanno bisogno di protezione internazionale, nonché sulla compatibilità fra il rafforzamento della protezione di queste persone e il rispetto del principio di non respingimento da una parte, e le misure di lotta contro l'immigrazione illegale, il traffico e la tratta degli esseri umani e le misure di controllo alle frontiere esterne, dall'altra; la Commissione, da parte sua, inserirà la questione nell'ordine del giorno del Comitato sull'immigrazione e l'asilo e vigilerà, in questo contesto, affinché sia accordata un'attenzione particolare alla questione delle procedure di ingresso protetto sulla base dei risultati dello studio oggi disponibile così come alla problematica, distinta ma collegata, del reinsediamento;
- invita il Consiglio a intraprendere, al di là del piano d'azione dell'Unione europea già adottato, una riflessione su una definizione più operativa del contenuto di programmi europei di rimpatri integrati, alla luce degli insegnamenti tratti dall'attuazione del programma di rimpatrio verso l'Afghanistan;
- auspica che nel quadro dei futuri lavori delle istituzioni europee in materia di politica di integrazione sia accordata un'attenzione particolare ai rifugiati e agli sfollati;
- invita il Consiglio e il Parlamento a prendere in considerazione il contributo dei paesi in via di sviluppo nell'accoglienza dei rifugiati e l'applicazione delle norme in materia di protezione internazionale, e più generalmente a integrare maggiormente la dimensione della protezione internazionale nella politica estera europea, sulla base dell'Agenda per la protezione; in questa prospettiva, la Commissione esaminerà questo aspetto nel 2003 nel quadro della revisione intermedia dei Documenti di strategia nazionale e regionale, e affronterà gli scopi e gli obiettivi dell'Agenda per la protezione nell'ambito del suo dialogo sulle questioni della migrazione e della sua cooperazione con i paesi terzi interessati.

ALLEGATO : ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA LEGISLATIVO DELLA PRIMA FASE E DELLE MISURE D'ACCOMPAGNAMENTO

1. LEGISLAZIONE DELLA PRIMA FASE

Direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo

Durante la Presidenza spagnola è stata data alta priorità alle negoziazioni relative alla direttiva sulle norme minime d'accoglienza dei richiedenti asilo. Il Consiglio ha definito una posizione generale riguardo a questo testo il 25 aprile 2002. Anche il Parlamento europeo ha emesso il suo parere sulla proposta della Commissione lo stesso 25 aprile 2002, proponendo alcuni importanti emendamenti. Un accordo politico sulla direttiva è stato raggiunto nel dicembre 2002 e la direttiva è stata formalmente adottata il 27 gennaio 2003⁴.

La direttiva costituisce un primo passo verso il ravvicinamento delle norme. Essa prevede un quadro giuridicamente vincolante e migliorerà sostanzialmente la situazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo. La direttiva contribuirà inoltre a rendere molto più simili i sistemi nazionali d'accoglienza. Non vi è tuttavia alcuna armonizzazione per quanto riguarda i membri della famiglia né sulla questione dell'accesso alla formazione professionale. L'armonizzazione in materia di accesso al mercato del lavoro è a sua volta minima.

Regolamento “Dublino II”

Il Consiglio europeo di Siviglia ha chiesto che il regolamento fosse adottato entro la fine del 2002. Il Parlamento europeo aveva sostenuto il 9 aprile 2002 l'approccio seguito dalla Commissione. Un accordo politico sul testo del regolamento è stato raggiunto dal Consiglio nel dicembre 2002. Il regolamento è stato formalmente adottato il 18 febbraio 2003⁵.

Il regolamento si basa sugli stessi principi della Convenzione di Dublino, che esso sostituisce: la competenza per l'esame di una domanda d'asilo è attribuita, come regola generale, allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore per l'ingresso del richiedente asilo. Tuttavia, sulla base degli insegnamenti tratti dall'applicazione della Convenzione, il regolamento stabilisce delle scadenze procedurali più brevi per contribuire all'efficacia delle procedure d'asilo nel loro insieme, tiene conto della responsabilità dello Stato membro che lascia perdurare situazioni di soggiorno irregolare e include disposizioni nuove dirette a garantire maggiormente l'unità dei nuclei familiari.

Parallelamente, il comitato congiunto istituito dall'articolo 3 dell'accordo del 19 gennaio 2001 fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri oppure in Islanda o in Norvegia, si è riunito due volte nel corso del secondo semestre 2002 affinché questi due Stati, associati al dispositivo Schengen e alla Convenzione di Dublino, possano fare conoscere le loro osservazioni sulla proposta. Infine, la Commissione ha adottato il 12 agosto 2002 una proposta di mandato di negoziato per la conclusione, fra le parti dell'accordo del 19 gennaio 2001, di un protocollo che permetta la partecipazione del Regno di Danimarca all'accordo stesso.

⁴ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, GU L 31 del 6.2.2003.

⁵ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, GU L 50 del 25.2.2003.

Proposta di direttiva relativa alle norme sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o della protezione sussidiaria

I dibattiti sulla proposta della Commissione⁶ al Consiglio sono cominciati sotto la Presidenza spagnola nel giugno 2002. Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 ha posto la scadenza del giugno 2003 come data limite per l'adozione della direttiva. Le negoziazioni sono continuate sotto la Presidenza spagnola e sono culminate, in occasione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del novembre 2002, in un accordo politico su una parte molto considerevole delle disposizioni della proposta in merito all'attribuzione della qualifica di rifugiato e del diritto alla protezione sussidiaria. Si prevede quindi che le negoziazioni sull'insieme della direttiva vengano concluse sotto la Presidenza greca, anche per quanto riguarda le norme relative ai diritti e alle prestazioni minime connessi allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria.

In un parere del 29 maggio 2002, il Comitato economico e sociale ha sostenuto la proposta della Commissione, e ha accolto favorevolmente in particolare il concetto di protezione sussidiaria. L'11 giugno 2002, il Comitato delle regioni ha accolto favorevolmente l'impegno della Commissione riguardo al primato della Convenzione di Ginevra del 1951. Il 22 ottobre 2002 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che propone di modificare la direttiva su una serie di questioni, in particolare in relazione ai motivi di persecuzione - aggiungendo quelli di "orientamento sessuale", "sesso" e "appartenenza a un gruppo etnico" -, e ai motivi di protezione sussidiaria, aggiungendo il rischio di pena capitale o di mutilazione genitale. Il Parlamento chiede infine una parità di trattamento fra i beneficiari dello status di rifugiato e i beneficiari della protezione sussidiaria, in particolare per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, il rilascio dei documenti di viaggio e il permesso di soggiorno.

Proposta di direttiva sulle procedure d'asilo

In seguito a negoziati a livello di esperti sulla proposta della Commissione del 2000, il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha adottato, il 7-8 dicembre 2001, delle conclusioni sull'approccio da seguire riguardo alla direttiva del Consiglio. Al Consiglio europeo di Laeken la Commissione è stata poi invitata a presentare una proposta modificata entro la fine dell'aprile 2002. Consultazioni approfondite con gli esperti degli Stati membri hanno permesso alla Commissione di presentare una proposta modificata il 18 giugno 2002⁷.

La proposta modificata prevede una struttura diversa per le procedure di prima istanza, fra l'altro introducendo norme specifiche per l'esame delle domande presentate alla frontiera, e una procedura che consente agli Stati membri di non riesaminare nei dettagli certe domande ripetute. Inoltre, l'obbligo di introdurre un sistema di ricorso a due livelli è sostituito dal diritto ad un effettivo rimedio dinanzi ad un giudice. Il Consiglio ha accolto favorevolmente la proposta modificata in un dibattito aperto tenutosi il 15 ottobre 2002. Poiché il Consiglio europeo di Siviglia ha chiesto al Consiglio di adottare un testo entro la fine del 2003, si prevede una continuazione dei negoziati nel corso del 2003.

⁶ COM(2001) 510 def. 12.9.2001.

⁷ COM(2002)326 def./2, 18.6.2002, che modifica il doc. COM(2000)578 def., 20.9.2000.

2. COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA E MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

Eurodac

Il quadro giuridico per l'attuazione del sistema d'informazione EURODAC è stato completato con l'adozione, da parte del Consiglio, delle modalità d'applicazione nel febbraio 2002⁸. La Commissione ha avviato i test operativi con gli Stati membri nell'aprile 2002, e la serie finale di test di volume con tutti gli Stati membri si è svolta fino alla fine del 2002. Il riuscito completamento di questi test obbligatori era un presupposto indispensabile perché tutti gli Stati membri si dichiarassero pronti; senza questa dichiarazione EURODAC non avrebbe potuto cominciare le operazioni e non si sarebbe potuto applicare effettivamente il regolamento. Le operazioni sono cominciate il 15 gennaio 2003. Da quella data fino al 2 marzo 2003 sono state ottenute 238 "risposte positive" ("hit"), e si constata una tendenza a un aumento costante di settimana in settimana.

Il Fondo europeo per i rifugiati (FER)

Le risorse del Fondo europeo per i rifugiati (FER) sono state aumentate dall'Autorità di bilancio nel 2002 rispetto all'importo originariamente previsto. Di conseguenza all'inizio del 2002 gli Stati membri hanno presentato nuove richieste di cofinanziamenti, che sono state approvate dalla Commissione mediante decisione del 21 marzo 2002. In base alle informazioni disponibili sull'attuazione dei programmi nazionali da parte degli Stati membri, possono essere individuate le seguenti tendenze:

- per quanto riguarda il calcolo delle dotazioni annue per gli Stati membri, i metodi previsti all'articolo 10 della decisione del Consiglio⁹ hanno permesso un'evoluzione della ripartizione dei fondi fra gli Stati membri in funzione dell'evoluzione del numero di domande d'asilo e delle persone cui è stato concesso lo status di rifugiato o cui è stata accordata un'altra forma di protezione internazionale. Gli importi fissi, definiti all'articolo 10, paragrafo 1, hanno avuto un effetto positivo nell'equilibrare la distribuzione dei fondi e nel tenere conto dell'onere relativo sostenuto da ciascun paese;
- per quanto riguarda l'attuazione dei programmi e dei progetti, dopo alcune difficoltà incontrate dagli Stati membri all'inizio dei programmi, dovute in particolare all'adozione della decisione del Consiglio nel settembre 2000, essa ha raggiunto il pieno ritmo;
- complessivamente, fra il 2000 e il 2002, il 49,44% dei fondi è stato utilizzato dagli Stati membri per cofinanziare progetti relativi all'accoglienza dei richiedenti asilo, il 28% è stato destinato all'integrazione dei rifugiati e delle persone beneficianti di forme sussidiarie di protezione, e il 22,2% è stato stanziato per progetti di rimpatrio volontario. La proporzione di quest'ultima misura è considerevolmente aumentata fra il 2000 (15,82%) e il 2002 (24,45%).

La Commissione ha ordinato una valutazione indipendente dei primi 3 anni del FER, che verte su un ciclo completo di azioni, e che sarà disponibile nel corso del terzo trimestre del

⁸ Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 62 del 5.3.2002).

⁹ GU L 252 del 6.10.2000, pag.12.

2003. Il 3 dicembre 2002, la Commissione ha inoltre presentato al Consiglio e al Parlamento una relazione intermedia sull'attuazione del FER¹⁰. In questa relazione, la Commissione sottolinea che i risultati di questa valutazione e le priorità individuate durante la gestione di altri strumenti o misure preparatorie determineranno l'approccio seguito dalla Commissione nella sua proposta relativa alle attività da proseguire dopo il 2004 a livello comunitario per i rifugiati e i richiedenti asilo. La Commissione conta sul fatto che il Consiglio e il Parlamento europeo rispondano nel 2003 a questa relazione.

EQUAL

L'iniziativa comunitaria EQUAL è diretta a combattere l'esclusione e le disuguaglianze sul mercato del lavoro, e include disposizioni per migliorare l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo. I finanziamenti di EQUAL vanno dal 2000 al 2006 (circa 113 milioni di euro per i richiedenti asilo, ossia il 4% di un totale di circa 2 764 milioni di euro per il programma) e sono divisi in due cicli: il primo è cominciato nel 2001, e si prevede che il secondo sia lanciato nel 2004. Esistono più di 1 500 partenariati di sviluppo selezionati dagli Stati membri nel 2001, 45 dei quali riguardano richiedenti asilo. Il finanziamento iniziale, a partire dal novembre 2001, ha permesso alle associazioni di precisare i loro programmi di lavoro e di sviluppare i loro accordi di cooperazione transnazionali; a partire da maggio 2002 sono stati approvati ulteriori finanziamenti per l'attuazione dei programmi di lavoro. Le attività dei partenariati riguardano cinque categorie: accoglienza; consulenza in materia di istruzione e formazione; occupazione; reintegrazione e rimpatrio; sviluppo delle capacità. Più ampie informazioni su ogni partenariato di sviluppo sono disponibili sul sito di EQUAL¹¹. È in via di costituzione un gruppo tematico europeo sui richiedenti asilo, per definire e diffondere le pratiche utili sviluppate nell'ambito di EQUAL. Le relazioni e i risultati riguardanti questo operato a livello europeo saranno pubblicati anch'essi sul sito web di EQUAL.

ARGO

Il 13 giugno 2002¹², il Consiglio ha adottato il programma ARGO, diretto a promuovere la cooperazione amministrativa per quanto riguarda le frontiere esterne, i visti, l'asilo e l'immigrazione. Uno dei suoi principali obiettivi è l'armonizzazione delle prassi nazionali: il programma costituisce quindi una misura di accompagnamento dei lavori legislativi della Comunità. I programmi di lavoro annuali per il 2002 e il 2003 hanno previsto, nel capitolo dedicato all'asilo, le necessità delle agenzie nazionali nell'applicazione del nuovo *acquis* comunitario. Gli obiettivi e le priorità annuali si sono quindi ispirati principalmente alle proposte legislative e agli studi lanciati dalla Commissione.

3. ALTRI SVILUPPI

Protezione temporanea in caso di afflussi massicci di sfollati

¹⁰ Questa relazione fa parte della comunicazione COM(2002)703 sull'integrazione delle questioni connesse alla migrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi, la quale include una relazione sull'efficacia delle risorse finanziarie disponibili a livello comunitario per il rimpatrio degli immigrati e dei richiedenti asilo respinti, per la gestione delle frontiere esterne e per i progetti di migrazione nei paesi terzi, che era stata richiesta dal Consiglio europeo di Siviglia.

¹¹ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_it.html).

¹² GU L 161 – 19.6.2002.

In occasione della riunione straordinaria del 20 settembre 2001, il Consiglio “Giustizia e affari interni” ha concordato di esaminare urgentemente la situazione nei paesi e nelle regioni in cui esisteva il rischio di considerevoli spostamenti di popolazioni in seguito alle accresciute tensioni risultanti dagli attentati negli USA. Il Consiglio ha inoltre invitato la Commissione a esaminare, in consultazione con gli Stati membri, la possibilità di applicare provvisoriamente la direttiva del Consiglio sulla protezione temporanea nel caso in cui dovessero essere adottate nell’Unione europea disposizioni speciali in materia di protezione. Ciò ha portato a uno specifico controllo in particolare dell’evoluzione delle domande d’asilo presentate da cittadini afgani negli Stati membri dell’UE fino alla primavera del 2002. Sulla base dell’analisi della situazione, non è stata ritenuta necessaria alcuna disposizione speciale. È stato richiesto di recepire nel diritto nazionale la direttiva 2001/55/CE¹³ entro il 31 dicembre 2002.

Altre iniziative legislative

Varie proposte relative all’immigrazione contengono disposizioni riguardanti direttamente o indirettamente la situazione giuridica delle persone sotto protezione internazionale. La Commissione ha adottato ad esempio, il 2 maggio 2002, una proposta modificata sul diritto al **ricongiungimento familiare**¹⁴, rispondendo all’invito del Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001. La proposta modificata include un capo sui rifugiati, che permette loro di beneficiare del ricongiungimento familiare a condizioni più favorevoli. Essa ha permesso al Consiglio di raggiungere un accordo politico alla fine di febbraio 2003. Il Consiglio europeo di Siviglia aveva chiesto che questa direttiva venisse adottata entro giugno 2003. La stessa data limite è prevista per l’adozione della proposta di direttiva relativa allo **status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo**¹⁵. In base a questa proposta, i rifugiati potranno beneficiare dello status di residenti di lungo periodo dopo 5 anni di residenza sul territorio di uno Stato membro. Tale status permetterà loro in seguito, a determinate condizioni, di stabilirsi in altri Stati membri dell’Unione europea. La Commissione ha altresì adottato, l’11 febbraio 2002, una proposta¹⁶ di direttiva del Consiglio riguardante **il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell’immigrazione illegale e alle vittime della tratta di esseri umani le quali cooperino con le autorità competenti**. Il testo precisa che questa direttiva si applica ferme restando le disposizioni relative alla protezione dei rifugiati, beneficiari di protezione sussidiaria o richiedenti protezione internazionale.

Documento di lavoro della Commissione sul rapporto fra la sicurezza interna e gli obblighi internazionali in materia di protezione

La principale conclusione del documento del dicembre 2001¹⁷ è stata che la legislazione CE in vigore o le proposte legislative della Commissione nel settore dell’asilo e dell’immigrazione contenevano tutte una disposizione per consentire di escludere dal diritto di protezione internazionale, di residenza o di accesso a certe prestazioni tutti i cittadini di

¹³ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi, GU L 212, 7.8.2001, pag.12.

¹⁴ COM(2002)225 def., 2.5.2002.

¹⁵ COM(2001)127 def., 17.3.2001.

¹⁶ COM(2002)71.

¹⁷ COM(2001)743, 5.12.2001, *La relazione tra la salvaguardia della sicurezza interna ed il rispetto degli obblighi e strumenti internazionali in materia di protezione.*

paesi terzi che potessero essere percepiti come una minaccia per la sicurezza nazionale/pubblica. Tuttavia, nel quadro delle discussioni e dei negoziati sulle varie proposte, le disposizioni rilevanti vengono riviste alla luce delle nuove circostanze, come nel caso della direttiva relativa alle norme sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o della protezione sussidiaria. Nel corso del 2002, la Commissione ha organizzato delle consultazioni con tutti gli Stati membri e i paesi candidati, altre istituzioni europee¹⁸, la società civile e l'ACNUR. È stato concordato di proseguire la cooperazione a livello di esperti nel quadro di Eurasil (si veda il punto 4) e con le attività cofinanziate nell'ambito del programma ARGO.

4. METODO DI COORDINAMENTO APERTO APPLICATO ALL'ASILO, SCAMBI DI INFORMAZIONI E ANALISI COMUNE

Nuovi strumenti di scambi e di analisi

Nel dicembre 2001, il Consiglio europeo di Laeken ha riconosciuto la necessità di intensificare lo scambio di informazioni in materia di politica d'asilo e d'immigrazione. Il Comitato economico e sociale così come il Comitato delle regioni hanno sostenuto l'approccio della Commissione proposto nella sua comunicazione del 28 novembre 2001¹⁹, nei loro pareri rispettivi,²⁰ chiedendo una cooperazione con la società civile e le autorità locali.

All'inizio del 2002, la Commissione ha predisposto una procedura di scambio e consultazione da lei guidata, con un **“Comitato sull'immigrazione e l'asilo”** che ne costituisce l'elemento centrale. Il suo scopo principale è quello di individuare e analizzare sfide comuni in materia di politica di immigrazione e d'asilo, di diffondere le migliori pratiche e di raggiungere una maggiore convergenza. Il comitato è composto da esperti degli Stati membri, ma anche da rappresentanti della società civile. A seconda dei casi, e in base alle questioni trattate, sono invitati a partecipare anche altri operatori. Nel settore dell'asilo, durante il periodo in esame sono stati discussi i seguenti temi: la relazione fra la protezione internazionale e la sicurezza interna, il processo di recepimento delle direttiva sulla protezione temporanea, la questione del trattamento delle domande d'asilo al di fuori dell'UE e la procedura uniforme.

In seguito alla decisione del Comitato dei rappresentanti permanenti al Consiglio di porre fine alle attività del CIREA²¹, creato nel 1992 come uno specifico gruppo di lavoro del Consiglio, la Commissione ha istituito nel luglio 2002 **EURASIL**, la rete europea di esperti in materia d'asilo, presieduta dalla Commissione. I principali partecipanti a queste riunioni sono legati alle autorità degli Stati membri dell'UE responsabili delle decisioni in merito alle domande d'asilo in tali Stati (in prima istanza e anche come organi di ricorso). Si tratta quindi di un comitato animato da esperti. L'ACNUR, altre organizzazioni internazionali e non governative ed esperti su determinate questioni saranno invitati a parteciparvi all'occorrenza. Lo scopo della rete è quello di aumentare la convergenza fra le politiche, le decisioni e le prassi in materia d'asilo, attraverso un rafforzato scambio di informazioni e di migliori pratiche fra le autorità responsabili delle domande d'asilo negli Stati membri dell'UE e la Commissione europea. Queste attività dovrebbero inoltre aiutare gli esperti a migliorare le loro reciproche relazioni di lavoro. Esse si concentreranno sulle informazioni riguardanti la situazione nei paesi d'origine e di transito e sul trattamento delle domande da parte delle autorità di prima

¹⁸ Perere del Comitato delle regioni, CdR 93/2002 e del Comitato economico e sociale, CES 519/2002.

¹⁹ CES 684/2002 e CdR 93/2002.

²⁰ COM(2001)710 def.

²¹ Centro per l'informazione, la ricerca e lo scambio in materia d'asilo.

istanza e degli organi di ricorso, così come su ogni altra questione di interesse per la pratica in materia d'asilo. Il compito e le funzioni di EURASIL evolveranno nel corso del tempo, in funzione in particolare del recepimento e dell'attuazione degli strumenti legislativi comunitari. La Commissione conta sul fatto che EURASIL diventi uno strumento di lavoro fondamentale per la creazione e il funzionamento del regime europeo comune in materia di asilo.

I primi passi concreti verso la creazione di una **rete/osservatorio europeo sulla migrazione**, per mezzo di azioni preparatorie, sono stati fatti nel 2002. Questa rete specifica costituirà una base di informazione sistematica per seguire e analizzare il fenomeno multidimensionale della migrazione e dell'asilo, coprendone i diversi aspetti (politici, legali, demografici, economici, sociali, culturali) così come individuandone le cause profonde. È in via di costituzione una rete di punti di contatto nazionali, composta da agenzie o istituzioni esistenti, operanti nel campo della migrazione e dell'asilo. Nel 2002 vi hanno partecipato l'Austria, il Belgio, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia e il Regno Unito. Altri Stati membri potranno partecipare al progetto nel 2003.

Statistiche

Nonostante gli sforzi costanti della Commissione per migliorare la qualità, l'esaustività e la comparabilità delle statistiche sull'asilo e l'immigrazione, in mancanza di un quadro legislativo sono stati ormai raggiunti i limiti di ciò che può essere fatto per un miglioramento a riguardo. L'obiettivo della Commissione è ora quello di garantire che la futura evoluzione e attuazione delle politiche sia accompagnata da una base legislativa per la raccolta di statistiche comunitarie in questo campo.

Le conclusioni del Consiglio del 28/29 maggio 2001 hanno invitato la Commissione a presentare una proposta per un quadro globale e coerente per future azioni dirette a migliorare le statistiche. In risposta a questo invito, la Commissione adotterà una comunicazione nella primavera del 2003. L'allargamento dell'Unione nel 2004 apporterà una dimensione politica e geografica aggiuntiva all'ampiezza dei fenomeni associati all'asilo, stimolando la domanda di informazioni statistiche accurate, tempestive e armonizzate. Il piano d'azione è diretto a soddisfare gli obblighi giuridici attuali e ad attuare le conclusioni del Consiglio, apportando un approccio nuovo, proattivo e dinamico alle attività della Commissione. Nel frattempo, i dati relativi all'asilo stanno diventando sempre più disponibili grazie alla diffusione su supporto elettronico, con l'introduzione, all'inizio del 2003, di relazioni pubbliche mensili elettroniche sull'asilo, e con la preparazione della prima relazione pubblica annuale sull'asilo e l'immigrazione nell'UE e nei paesi candidati, che sarà pubblicata entro la metà del 2003.