



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.6.2003
COM (2003) 315 definitivo

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

Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti

INDICE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti

Introduzione	3
I. Il quadro giuridico e politico pertinente a livello mondiale e dell'UE.....	3
II. Analisi del documento britannico.....	5
III Posizione dell'ACNUR	7
3.1 Protezione e soluzioni nelle regioni d'origine come parte dell'iniziativa "Convenzione +" ..	7
3.2 Un meccanismo a livello UE come passo verso un regime comune d'asilo	9
IV. Posizioni delle organizzazioni non governative.....	10
VI. Obiettivi e strategie per l'istituzione di regimi d'asilo più accessibili, equi e meglio gestiti.....	13
6.1 L'arrivo nell'UE in modo ordinato ed organizzato delle persone bisognose di protezione internazionale, a partire dalla loro regione di provenienza	14
6.1.1 Obiettivo da raggiungere.....	14
6.1.2 Strategie necessarie affinché l'arrivo delle persone bisognose di protezione internazionale nell'UE dalla loro regione di provenienza avvenga in modo organizzato e ordinato	15
6.2. Ripartizione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'UE e con le regioni di provenienza	17
6.2.1 Obiettivo da raggiungere.....	17
6.2.2 Strategie d'intervento necessarie ai fini di una ripartizione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'UE e con le regioni di provenienza.....	19
6.3. Definizione di un approccio integrato finalizzato all'istituzione di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili.....	21
6.3.1 Obiettivo da raggiungere.....	21
6.3.2 Strategie d'intervento necessarie per la definizione di un approccio integrato finalizzato all'istituzione di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili	22
VII. Conclusione e prospettive.....	23

INTRODUZIONE

La lettera dell'11 marzo 2003 del Primo Ministro britannico alla Presidenza dell'UE, con cui veniva chiesto alla Presidenza di inserire la questione della necessità di una *"migliore gestione della procedura d'asilo"* all'ordine del giorno del Consiglio europeo della primavera del 2003, ha costituito il catalizzatore di un intenso dibattito attualmente in corso sia all'interno che all'esterno dell'UE, e a cui contribuiscono tutte le parti interessate dalla questione dell'asilo. Allegato alla lettera vi era un documento di presentazione di alcune idee su come affrontare meglio l'esigenza di un nuovo approccio a tale questione. Poco dopo la diffusione di questo documento da parte del Regno Unito, anche l'ACNUR ha presentato delle proposte concrete per un approccio sostanzialmente nuovo del trattamento delle domande d'asilo.

Il Consiglio europeo della primavera del 2003 ha dichiarato, nella conclusione 61, che: *"Il Consiglio europeo ha preso atto della lettera del Regno Unito relativa a nuovi approcci in materia di protezione internazionale e ha invitato la Commissione a esaminare più approfonditamente queste idee, in particolare con l'ACNUR, e a riferirne, attraverso il Consiglio, al Consiglio europeo nella riunione del giugno 2003."* Con la presente comunicazione, la Commissione europea risponde a questo invito lanciato dal Consiglio europeo di esaminare le questioni sollevate nel documento britannico. Con questo mandato specifico, e tenuto conto del breve intervallo di tempo fra i due Consigli europei, la Commissione ha considerato le idee e le iniziative pertinenti già in cantiere a livello dell'UE, ma non ha cercato, a questo stadio, di fornire un'analisi completa e definitiva delle idee esposte nel documento britannico, e proposte dall'ACNUR. La presente comunicazione presenta comunque la posizione della Commissione sulle premesse di base per un possibile, nuovo approccio verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti.

Tale nuovo approccio dovrà essere costruito a partire dall'armonizzazione in corso dei regimi di asilo esistenti nell'Unione europea. Mentre la legislazione comunitaria stabilisce un quadro minimo per i procedimenti d'asilo nei paesi dell'UE, il nuovo approccio intende andare al di là dell'ambito di tali procedimenti e affrontare il fenomeno dei flussi misti e della dimensione esterna di tali flussi. Il fatto di seguire il nuovo approccio non renderà obsoleta l'armonizzazione in corso: gli arrivi spontanei continueranno a verificarsi nel futuro e devono rimanere soggetti a norme comuni. Il nuovo approccio rafforzerà invece la credibilità, l'integrità e l'efficacia delle norme applicabili ai sistemi degli arrivi spontanei, fornendo una serie di alternative ben definite.

Il 26 marzo 2003, la Commissione europea ha presentato la sua *Comunicazione relativa alla politica comune in materia d'asilo e all'Agenda per la protezione*. Poiché essa riguarda, in una certa misura, anche le questioni affrontate nella presente comunicazione, i due documenti devono essere letti congiuntamente.

I. IL QUADRO GIURIDICO E POLITICO PERTINENTE A LIVELLO MONDIALE E DELL'UE

A livello mondiale, il quadro giuridico fondamentale è costituito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e dal Protocollo di New York del 1967. Per quanto riguarda la politica condotta a livello mondiale, va fatto riferimento alla cosiddetta *"Agenda per la protezione"* a alla *"Convenzione +"* dell'ACNUR. Entrambi i meccanismi sono volti ad adattare e a rafforzare il regime di protezione internazionale. La comunità internazionale ha stabilito l'Agenda per la protezione dopo due anni di consultazioni a livello mondiale. Questo documento intende offrire una risposta alle sfide che pone oggi la gestione

del problema dei rifugiati 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 e pericoli che costringono all'esilio diversi milioni di persone che devono essere protette. Sulla scia dell'Agenda, l'obiettivo della Convenzione + è quello di migliorare il funzionamento della Convenzione di Ginevra, aumentare la solidarietà e ampliare la gestione dei flussi migratori legati all'asilo per mezzo di strumenti o politiche supplementari. Il documento riconosce che il sistema di asilo e di protezione internazionale può essere seriamente minacciato, se sviato dalle sue finalità originarie e se fatto oggetto di ripetuti abusi, in particolare da parte dalle reti di passatori.

Per quanto riguarda il quadro giuridico rilevante dell'UE, l'articolo 63 del trattato CE fornisce la base giuridica per l'adozione, da parte dell'UE, di misure legislative in materia d'asilo (e immigrazione). Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 hanno stabilito un quadro politico chiaro per quanto riguarda le politiche sull'immigrazione e l'asilo, raccomandando lo sviluppo di una politica comune dell'UE che includa gli elementi seguenti: partenariati con i paesi d'origine; un regime europeo comune in materia di asilo; un equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi; la gestione dei flussi migratori.

Per quanto riguarda più specificamente il regime europeo comune in materia d'asilo, il Consiglio europeo di Tampere ha ribadito l'importanza che l'Unione e gli Stati membri attribuiscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo, e ha convenuto di lavorare per l'instaurazione di un tale regime attraverso un approccio in due fasi. La prima fase del regime europeo comune in materia d'asilo si basa su quattro "mattoni" legislativi dell'UE, relativi alla determinazione dello Stato responsabile delle domande d'asilo e all'elaborazione di norme minime riguardanti le procedure d'asilo, le condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo, e la qualifica e il contenuto dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria. Nella seconda fase del processo di armonizzazione della politica europea in materia d'asilo, è stato deciso a Tampere che le norme comunitarie dovrebbero portare a una procedura comune d'asilo e a uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per le persone alle quali è stato riconosciuto tale diritto.

Nel discutere nuovi, possibili approcci verso i regimi di asilo, è importante ricordare che il Consiglio europeo di Tampere ha dichiarato giustamente che l'asilo e l'immigrazione sono questioni distinte ma al tempo stesso strettamente legate. In particolare, le misure che combattono l'immigrazione illegale dovrebbero rispettare i principi e gli obblighi derivati dalla legislazione in materia di rifugiati e di diritti dell'uomo. Parimenti, ogni misura adottata per migliorare la gestione del regime d'asilo non dovrebbe compromettere la gestione dei flussi migratori. La validità di questo approccio equilibrato e interconnesso alle questioni dell'asilo e dell'immigrazione è stato approvato ai Consigli europei sia di Laeken che di Siviglia.

La comunicazione della Commissione sulla politica d'asilo del novembre 2000¹ ha inoltre individuato la necessità di esaminare delle misure che possano contribuire a fornire un accesso legale e sicuro alla protezione nell'UE per coloro che ne hanno bisogno, funzionando simultaneamente da deterrente per i trafficanti di esseri umani e i passatori. In tale comunicazione la Commissione ha annunciato l'avvio di due studi diretti a ricercare più approfonditamente metodi per favorire un arrivo ordinato delle persone necessitanti di

¹ *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo - Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo (COM/2000/755 def.)*

protezione internazionale nell'UE, instaurando cioè procedure d'ingresso protetto e programmi di reinsediamento. Nella presente comunicazione la Commissione proporrà come utilizzare al meglio i risultati di questi due studi.

Tampere ha inoltre sottolineato la necessità di un approccio globale alla migrazione e all'asilo, affrontando le questioni politiche, dei diritti dell'uomo e dello sviluppo nei paesi e nelle regioni d'origine e di transito. Tampere ha inoltre richiamato a una maggiore coerenza fra le politiche interne ed estere dell'Unione e ha sottolineato la necessità di una gestione più efficiente dei flussi migratori in tutti i loro stadi, politica per il successo della quale i partenariati con i paesi d'origine e di transito sarebbero un elemento chiave. Uno strumento fondamentale rilevante dell'UE a questo riguardo è costituito dalla comunicazione della Commissione sull'integrazione delle questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi². In tale comunicazione la Commissione riconosce che le questioni dell'immigrazione e dell'asilo dovrebbero essere ulteriormente integrate nel quadro complessivo della cooperazione dell'UE con i paesi terzi. Ciò dovrebbe avvenire seguendo queste linee: un approccio globale ed equilibrato, diretto ad affrontare le cause profonde dei flussi migratori; partenariati con i paesi terzi sulla base di un'analisi degli interessi reciproci; iniziative concrete e specifiche per assistere i paesi terzi, intese a migliorare la loro capacità di gestire i flussi migratori. La comunicazione sottolinea inoltre l'onere rappresentato dall'accoglienza dei rifugiati per i paesi ospitanti in via di sviluppo, soprattutto in caso di situazioni prolungate. L'alleggerimento di questo onere è il principale obiettivo della linea di bilancio "aiuti alle persone sradicate". Questa dimensione dovrebbe inoltre essere rafforzata nella gestione di altri strumenti finanziari esterni.

II. ANALISI DEL DOCUMENTO BRITANNICO

Il documento presentato dal Regno Unito al Consiglio europeo di primavera, intitolato “*New international approaches to asylum processing and protection*”, consiste di due parti, una parte analitica e una in cui sviluppa due nuovi approcci concreti per gestire meglio il regime di protezione internazionale. Nella prima parte, quella dell'analisi, il documento individua quattro fattori, che minano tutti considerevolmente la credibilità, l'integrità, l'efficacia e il sostegno pubblico del regime d'asilo, non solo nell'UE ma anche a livello mondiale.

- 1. Il sostegno (finanziario) per i rifugiati è mal distribuito
- 2. L'attuale regime d'asilo porta le persone che fuggono dalle persecuzioni a dover entrare illegalmente nell'UE, ricorrendo a passatori, mentre la maggior parte dei rifugiati, compresi probabilmente i più vulnerabili, resta in campi profughi con povere risorse situati in paesi terzi
- 3. La maggior parte dei richiedenti asilo nell'UE non soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria
- 4. Le persone che non hanno bisogno di protezione internazionale non vengono rimpatriate nel loro paese d'origine

² *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Integrare le questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'Unione europea con i paesi terzi (Bruxelles, 3.12.2002 COM(2002) 703 def.)*

Nella seconda parte del documento britannico vengono presentati due nuovi approcci. Il documento propone in primo luogo di creare delle aree di protezione nelle regioni d'origine per fornire una protezione accessibile, con un maggiore sostegno della comunità internazionale nel trovare soluzioni durature. I richiedenti asilo di alcuni paesi potrebbero essere rinviiati nelle loro regioni d'origine in cui potrebbe essere offerta loro una "protezione effettiva", e dove il loro caso potrebbe venire esaminato in vista di un reinsediamento organizzato nelle loro regioni d'origine o, per alcuni, dell'accesso a programmi di reinsediamento in Europa. Secondo il documento, un numero considerevolmente maggiore di richieste d'asilo dovrebbe essere esaminato in dette regioni, e ciò dovrebbe essere legato a programmi di reinsediamento, in un modo che eviti di creare una "forza d'attrazione" o di attirare le persone verso i campi come un modo semplice per arrivare in Europa, e che eviti che le agenzie vengano sommerse dalle domande. Una migliore protezione a livello regionale dovrebbe consentire una gestione più corretta dei flussi di migranti irregolari che vogliono venire in Europa. Potrebbe anche essere possibile, in base a questo concetto, rimandare nelle cosiddette "aree regionali di protezione" richiedenti asilo respinti che hanno raggiunto l'Europa e la cui richiesta dello status di rifugiato è stata considerata infondata, ma che non possono tornare immediatamente nel loro paese d'origine. Lo scopo sarebbe quello di fornire una protezione temporanea fino a quando le condizioni consentano un rimpatrio volontario.

Oltre a una migliore protezione nelle regioni d'origine, il documento del Regno Unito suggerisce che varrebbe la pena prendere in considerazione azioni a medio termine per scoraggiare coloro che entrano illegalmente nell'UE e presentano richieste d'asilo ingiustificate. Una possibilità, secondo il documento, potrebbe essere quella di creare delle zone protette nei paesi terzi, in cui potrebbero essere trasferite le persone che entrano negli Stati membri dell'UE e che chiedono asilo, e dove potrebbero essere esaminate le loro richieste. Questi "centri di trattamento di transito" potrebbero trovarsi sulle vie di transito verso l'UE. Per le persone a cui viene attribuito lo status di rifugiato sarebbe poi possibile un reinsediamento negli Stati membri partecipanti, mentre le altre verrebbero rimpatriate nel paese d'origine. Questo approccio potrebbe funzionare, secondo il Regno Unito, come deterrente per l'abuso del regime d'asilo, preservando al tempo stesso il diritto alla protezione per coloro che ne hanno effettivamente diritto.

Le proposte di cui sopra sono state discusse in profondità nel corso degli ultimi mesi, in vari forum che hanno visto la partecipazione degli Stati membri, degli Stati candidati all'adesione e dei rappresentanti di organizzazioni internazionali e non governative rilevanti. Queste discussioni hanno messo in evidenza un numero considerevole di questioni pertinenti, di natura giuridica, finanziaria e pratica. La domanda fondamentale scaturita da queste discussioni è se le nuove procedure proposte sono complementari o sostitutive rispetto al regime d'asilo attuale. Per quanto riguarda l'idea dei centri di trattamento di transito, è stata sollevata la questione se tali centri sarebbero creati all'interno o al di fuori dell'UE. In primo luogo, è stata sottolineata la necessità di esaminare se questi centri, o le aree o zone regionali di protezione, sono compatibili con la legislazione UE, con le legislazioni nazionali, con quelle dei paesi che potrebbero essere designati per ospitare tali centri o zone, e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Va inoltre chiarito quali norme procedurali (legislazione UE o nazionale) varrebbero per questi centri o queste zone.

Durante le discussioni sono emerse altre due questioni giuridiche fondamentali. In primo luogo, in che misura sarebbe possibile, conformemente alla Convenzione sui rifugiati del 1951, alla legislazione UE o alle legislazioni nazionali, trasferire nelle zone regionali di protezione e/o nei centri di trattamento di transito previsti delle persone che non hanno transitato per tali zone/paesi, o che non vi hanno soggiornato. Queste persone possono restare al di fuori della giurisdizione dei paesi di destinazione? In relazione alle proposte zone

regionali di protezione, la questione giuridica chiave sembra essere l'esatta definizione di **"protezione effettiva"**. Sembra esservi tuttavia un consenso generale fra gli Stati membri sul fatto che la protezione può dirsi "effettiva" quando ricorrono come minimo le seguenti condizioni: sicurezza fisica, garanzia contro il respingimento (*refoulement*), accesso alle procedure d'asilo dell'ACNUR o alle procedure nazionali con sufficienti garanzie, qualora ciò sia necessario per accedere a una protezione effettiva o a soluzioni durature, e benessere socioeconomico, inclusi, come minimo, l'accesso ai servizi sanitari di base e all'istruzione elementare, nonché l'accesso al mercato del lavoro e a mezzi di sostentamento sufficienti per mantenere un tenore di vita adeguato. In certi contesti regionali, è stato sottolineato che gli Stati membri dell'UE potrebbero dover accettare standard più elevati.

Come è emerso dalle discussioni, se vi è apparentemente un accordo sull'analisi delle carenze degli attuali regimi d'asilo, vi sono ancora molte questioni in sospeso sul modo migliore di affinare la gestione di questi sistemi. Le varie questioni giuridiche, finanziarie e pratiche intorno alla riorganizzazione delle procedure d'asilo proposta dal Regno Unito, in particolare in relazione alla nozione di centri di trattamento di transito, vanno esaminate e ad esse va data risposta prima che quel genere di sistemi potrebbero essere appoggiati.

III POSIZIONE DELL'ACNUR

Il compito dell'ACNUR è di ottenere una migliore protezione e di trovare delle soluzioni per tutte le persone che rientrano nel suo mandato; fra i suoi impegni, va citata la sua cooperazione nell'ambito degli sforzi diretti ad affrontare la questione della pressione che i flussi migratori fanno pesare sui regimi d'asilo. L'Agenda per la protezione, derivata da un processo di consultazioni mondiali, ha stimolato nuove riflessioni per affrontare questi problemi, anche attraverso lo sviluppo di accordi speciali nel contesto dell'iniziativa "Convenzione +" dell'Alto Commissariato. L'ACNUR sta pertanto esaminando delle misure per migliorare la protezione e le possibili soluzioni nelle regioni d'origine, proponendo al tempo stesso un approccio a livello UE per trattare determinati casi corrispondenti essenzialmente a richieste manifestamente infondate presentate soprattutto da emigranti per motivi economici che ricorrono al canale dell'asilo. Queste proposte dovrebbero essere viste come complementari ai regimi nazionali esistenti in materia d'asilo. L'ACNUR è inoltre pronto a esaminare con gli Stati in che modo i regimi nazionali d'asilo, e in particolare gli aspetti procedurali, potrebbero essere resi più efficienti.

Secondo l'ACNUR la responsabilità degli Stati è una nozione chiave, che deve essere mantenuta a tutti gli stadi, ma che spesso può essere assunta in maniera migliore attraverso la cooperazione internazionale e la ripartizione degli impegni. Insieme al miglioramento del funzionamento dei loro regimi nazionali d'asilo, gli Stati membri dell'UE si trovano anche di fronte alla sfida di rafforzare la capacità dei paesi d'asilo nei luoghi in cui i rifugiati cercano dapprima protezione internazionale. Il miglioramento delle condizioni d'asilo nei paesi che ospitano le maggiori popolazioni di rifugiati, e soluzioni più accessibili, sono i presupposti indispensabili per ridurre le pressioni che spingono al proseguimento del viaggio, i cosiddetti "flussi secondari". Si tratta di responsabilità condivise in linea con i principi di solidarietà internazionale e di ripartizione degli oneri.

3.1 Protezione e soluzioni nelle regioni d'origine come parte dell'iniziativa "Convenzione +"

Per migliorare la qualità e l'efficacia della protezione offerta, nelle regioni d'origine, nei paesi vicini a quelli da cui provengono i flussi di rifugiati, e per promuovere soluzioni durature, è

necessario uno sforzo effettivo e concertato, in partenariato con tutti gli Stati e con le organizzazioni internazionali e non governative interessate. La Convenzione + può servire come un importante meccanismo che permetta di sviluppare approcci globali attraverso accordi speciali multilaterali. Una tale iniziativa comporterebbe gli elementi esposti in appresso.

Una capacità di protezione rafforzata nei paesi ospitanti: deve essere garantita una protezione effettiva. Sono pertanto necessari un accordo su quanto costituisce una protezione effettiva, l'individuazione di inadeguatezze nella protezione, la volontà da parte del paese ospitante di affrontarle, così come un cospicuo investimento finanziario e materiale per consentire ai paesi ospitanti, all'ACNUR e ad altri operatori rilevanti di porre in atto gli obiettivi convenuti. Come previsto dall'Agenda per la protezione, l'ACNUR sta lavorando con una serie di Stati per aumentare le loro capacità di protezione, concentrandosi principalmente sui paesi da cui stanno avendo luogo flussi secondari consistenti. Secondo l'esperienza dell'ACNUR, una maggiore sicurezza, disponibilità e accesso dei mezzi che consentono l'autonomia sono fattori particolarmente rilevanti per prevenire i flussi secondari ed importanti basi per soluzioni durature. La proposta dell'Alto Commissariato sull' "assistenza allo sviluppo per i rifugiati" propugna un'assistenza supplementare allo sviluppo ai seguenti scopi: una migliore ripartizione degli oneri per i paesi che ospitano numerose popolazioni di rifugiati; la promozione di una migliore qualità della vita e dell'autonomia per i rifugiati nell'attesa di varie soluzioni durature; una migliore qualità della vita per le comunità ospitanti. Essa si basa su ampi partenariati fra i governi, le agenzie umanitarie e le agenzie multi- e bilaterali di sviluppo.

Soluzioni durature globali comprendenti i seguenti elementi:

- Attiva incentivazione **del rimpatrio volontario e della reintegrazione sostenibile**. Per le situazioni post-conflittuali, l'Alto Commissariato ha proposto un approccio integrato, le cosiddette "4 R" (rimpatrio, reintegrazione, riabilitazione e ricostruzione), volto a far lavorare insieme operatori umanitari e del settore dello sviluppo per facilitare la reintegrazione sostenibile e superare il periodo di transizione fra l'intervento d'emergenza e lo sviluppo a lungo termine.
- "Sviluppo attraverso l'integrazione locale", come strategia nei casi in cui **l'integrazione locale dei rifugiati** nei paesi d'asilo è un'opzione realizzabile.
- Impegni multilaterali per estendere il **reinsediamento** come strumento di protezione, soluzione duratura nonché strumento di ripartizione degli oneri con i paesi di primo asilo.
- **Esame delle domande nei paesi di primo asilo**, se necessario per un accesso ad una protezione effettiva o a soluzioni durature, ad esempio: i) nel contesto di un quadro globale di soluzioni durature, o ii) qualora l'accesso ad una protezione effettiva o a una soluzione duratura richieda un riconoscimento formale individuale dello status. Tutti i casi presenti nel paese di primo asilo dovrebbero avere pari accesso a tali disposizioni.
- **Ritorno agevolato** e riammissione da parte dei paesi d'asilo nelle regioni d'origine in cui è stata convenuta e continua ad essere disponibile una protezione effettiva, possibilmente come parte di un approccio integrato comportante:

- **Una procedura di ammissibilità:** per determinare se la responsabilità di fornire la protezione incombe al paese di destinazione o al paese di primo asilo, in base a fattori quali un precedente soggiorno in un paese che offre una protezione effettiva e il continuo godimento di tale protezione in occasione del ritorno, o come parte di una strategia globale di soluzioni durature.
- **Accordi di riammissione specificamente concepiti,** che dovrebbero garantire un sollecito trasferimento in condizioni accettabili, col beneficio di programmi d'assistenza e di altre misure di sostegno, che potrebbero rafforzare gli sforzi sopra menzionati.

3.2 Un meccanismo a livello UE come passo verso un regime comune d'asilo

Per individuare i casi di richiedenti asilo costituiti da migranti principalmente per motivi economici, e per favorire il rimpatrio delle persone che non necessitano di protezione internazionale, l'ACNUR propone uno specifico meccanismo a livello UE da orientare rispetto ai paesi d'origine designati. Questo meccanismo potrebbe costituire un passo importante verso un regime comune d'asilo, e si baserebbe su un regolamento o una direttiva CE. Un presupposto indispensabile sarebbe costituito, secondo l'ACNUR, da accordi di riammissione pre-negoziati per porre in atto il rapido rimpatrio dei casi di richiedenti asilo respinti. Questi accordi sarebbero più facili da negoziare poiché potrebbero essere limitati ai cittadini dei paesi interessati, e beneficerebbero del peso politico congiunto dell'UE e dei suoi Stati membri, e del sostegno dell'ACNUR. Questo meccanismo includerebbe, secondo l'ACNUR, anche gli elementi seguenti:

- **Centri d'accoglienza chiusi** in cui i richiedenti asilo dovrebbero risiedere per tutta la durata del procedimento (non più di un mese), a condizione che siano rispettate le particolari esigenze delle persone vulnerabili, fra cui i bambini. Potrebbero essere previste delle eccezioni nei casi in cui non vi è timore di fuga o di spostamento irregolare. I centri potrebbero essere ubicati in uno o possibilmente più Stati membri in prossimità delle frontiere esterne dell'UE, verosimilmente dell'UE ampliata del 2004. Essi fornirebbero strutture conformi alle norme internazionali e alla direttiva UE relativa alle norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, così come servizi d'interpretazione e di consulenza giuridica per tutti i richiedenti asilo.
- **Trasferimento immediato,** dei richiedenti asilo della nazionalità designata, dagli Stati membri dell'UE verso i centri comuni, ad eccezione delle persone che per ragioni mediche non sono in grado di viaggiare o di soggiornare nei centri chiusi d'accoglienza, e dei bambini non accompagnati o separati dalla loro famiglia.
- **Rapido esame delle domande,** su base individuale, da parte di un gruppo di funzionari nazionali incaricati delle questioni d'asilo e di istanze d'appello, che delibererebbero sulle necessità di protezione internazionale - in linea con la futura direttiva UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione - in un singolo procedimento "a sportello unico". I ricorsi potrebbero, secondo l'ACNUR, limitarsi a riesami semplificati. L'intero procedimento dovrebbe essere completato entro un mese, tranne per i casi che presentino speciali complessità e per i quali dovrebbe essere applicato il procedimento d'asilo normale a livello nazionale. L'ACNUR

controllerebbe il processo decisionale, fornirebbe pareri e potrebbe svolgere un ruolo nel procedimento d'esame semplificato.

- **Rapido trasferimento verso lo Stato d'asilo.** Le persone ritenute necessitanti di protezione internazionale verrebbero distribuite equamente fra gli Stati membri secondo criteri prestabiliti che prenderebbero in considerazione legami effettivi, inclusi quelli familiari, di studio e culturali.
- **Rapido rimpatrio** delle persone considerate come non necessitanti di protezione internazionale.
- Questo procedimento costituirebbe uno sforzo di partenariato che vedrebbe coinvolti gli Stati e le organizzazioni internazionali rilevanti. Secondo l'ACNUR, esso richiederebbe **un finanziamento e una gestione congiunti, da parte dell'UE**, dei centri, del trasferimento verso lo Stato d'asilo e del rimpatrio nel paese d'origine, se del caso, possibilmente a partire da uno speciale stanziamento dell'UE, e la ripartizione di risorse e di competenze.

Se è importante esaminare ulteriormente le esatte modalità giuridiche e le conseguenze pratiche e finanziarie dell'attuazione delle proposte formulate dall'ACNUR, la Commissione ritiene che, in particolare, valga la pena approfondire il meccanismo a livello UE quale suggerito dall'ACNUR. La Commissione ritiene che un tale modello potrebbe utilmente contribuire a ripristinare la credibilità e l'integrità del sistema d'asilo, contribuendo a scoraggiare i migranti per motivi economici dal ricorrere a tali sistemi per ottenere l'ingresso nell'UE.

IV. POSIZIONI DELLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE

Diverse organizzazioni non governative, attive nel settore della politica in materia di rifugiati, hanno recentemente contribuito al dibattito sulle carenze dell'attuale regime di protezione. La sostanza generale di questi contributi è che, pur accogliendo favorevolmente, in linea di principio, le iniziative dirette ad affrontare in modo efficace queste carenze, essi esprimono il timore che ogni nuovo approccio, più che portare ad una ripartizione degli oneri con i paesi terzi d'accoglienza, possa piuttosto riversare su di essi questi stessi oneri. Secondo queste organizzazioni, una tale situazione sarebbe particolarmente inappropriata: l'UE deve in effetti riconoscere che molti paesi, soprattutto quelli vicini alle regioni d'origine delle popolazioni rifugiate, stanno già ospitando molti più rifugiati e richiedenti asilo di quanto facciano gli Stati membri dell'UE. Esse ritengono che trasferire il trattamento delle richieste d'asilo in queste regioni sarebbe in contrasto col concetto di ripartizione internazionale delle responsabilità e con i principi del diritto internazionale relativo ai rifugiati.

Due organizzazioni in particolare hanno espresso le proprie opinioni e hanno rilasciato dichiarazioni a tale riguardo. Amnesty International ha dichiarato, in un commento sulle proposte britanniche³, che tali proposte possono effettivamente portare a negare l'accesso sul territorio dell'UE e a spostare il trattamento delle domande in zone in cui, secondo Amnesty, la competenza, l'applicabilità e la responsabilità in materia di protezione dei rifugiati

³ *"Strengthening Fortress Europe in Times of War"* - Commento di Amnesty International sulle proposte britanniche di trattamento esterno delle domande e di accordi di ripartizione delle responsabilità con i paesi terzi - Londra, 27 marzo 2003.

sarebbero minori, deboli e incerte. Amnesty International teme inoltre che la proposta del Regno Unito minacci il principio di solidarietà internazionale da cui dipendono la protezione internazionale e le soluzioni per i rifugiati, creando due categorie di Stati d'asilo: quelli ricchi e potenti che possono scegliere chi accettare come rifugiati, e gli altri Stati, che sono obbligati ad accogliere un gran numero di profughi comprese le persone rinviate dai paesi ricchi.

Il Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) ha pubblicato, in collaborazione con il Comitato USA per i rifugiati, una relazione⁴ pertinente per le questioni discusse in questa sede. Tale relazione si basa su una ricerca sul campo svolta in una serie di paesi che accolgono grosse popolazioni di rifugiati, come la Giordania, la Siria, la Turchia e il Kenya. Essa esamina la possibilità di integrare l'esame delle domande d'asilo effettuato nei paesi d'asilo europei e nordamericani con un esame che sarebbe svolto nelle regioni d'origine, e questo come mezzo per facilitare un'ammissione ordinata e legale dei rifugiati in Europa e nel Nord America. La relazione osserva che questi paesi non dispongono attualmente delle infrastrutture giuridiche e socioeconomiche necessarie per garantire la sicurezza di un gran numero di richiedenti asilo, e che l'incertezza del loro status giuridico li pone in situazioni pericolose. Il ruolo estremamente ridotto delle ONG in questi paesi, secondo gli autori della relazione, limita inoltre considerevolmente la possibilità di offrire ai rifugiati, in questi stessi paesi, un ambiente d'asilo sicuro. Nessuno di questi paesi, osserva la relazione, è attualmente favorevole all'integrazione locale dei rifugiati. La relazione conclude che per affrontare nel modo più efficace la sfida dell'asilo e dell'accesso è necessario un impegno globale per risolvere situazioni prolungate di rifugiato.

Alla luce della varietà delle opinioni espresse e degli approcci sopra riportati, la Commissione ritiene che sia indispensabile che l'UE continui ad impegnarsi in un dialogo costruttivo, trasparente e aperto con le diverse parti interessate e coinvolte nel dibattito sulla questione fondamentale dei nuovi approcci alla gestione dei regimi d'asilo, inclusi i rappresentanti della società civile.

V. Premesse di base per ogni nuovo approccio al regime di protezione internazionale

Nella *Comunicazione relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda per la protezione*⁵, la Commissione riconosce che vi è una crisi nel sistema d'asilo, sempre più evidente in alcuni Stati membri, e un conseguente disagio crescente nell'opinione pubblica. Essa osserva un aumento dell'utilizzo abusivo delle procedure d'asilo e dei flussi migratori misti, spesso alimentati dalle pratiche dei passatori, che coinvolgono al tempo stesso persone che hanno legittimamente bisogno di protezione internazionale e migranti che utilizzano le procedure dell'asilo per accedere al territorio degli Stati membri in cerca di un miglioramento delle loro condizioni di vita. Questo fenomeno, come osserva la Commissione, costituisce una reale minaccia per l'istituto dell'asilo e più in generale per la tradizione umanitaria europea, e richiede una risposta strutturale. Questa risposta è particolarmente necessaria in un momento in cui potrebbe legittimamente essere sollevata la domanda 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

⁴ "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations" - ECRE and US Committee for Refugees - Aprile 2003.

⁵ *Comunicazione 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) Bruxelles, 26.03.2003, COM(2003)152 def.*

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. La comunicazione conclude pertanto che vi è una manifesta esigenza di esplorare nuove vie per completare l'approccio in più fasi definito a Tampere.

Tali nuovi approcci devono basarsi sulle dieci premesse seguenti:

- 1. Gli Stati membri devono **rispettare pienamente gli obblighi giuridici internazionali**, e in particolare applicare in ogni sua componente la Convenzione del 1951 relativa ai rifugiati, il principio di non respingimento, e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
- 2. Il modo più efficace per affrontare la questione dei rifugiati è quello di ridurre la necessità di questi spostamenti. Questo significa affrontare le **cause profonde dell'emigrazione forzata**, in conformità con le conclusioni del Consiglio sull'emigrazione e lo sviluppo del 19 maggio 2003⁶.
- 3. **L'accesso ai canali d'immigrazione legale**, in particolare la possibilità di ingresso legale nell'UE, per i cittadini di paesi terzi, per motivi di lavoro (impieghi qualificati, non qualificati e stagionali) e/o di ricongiungimento familiare, contribuirà a scoraggiare i migranti dal ricorrere ai canali dell'asilo per motivi non legati alla protezione.
- 4. Come chiesto a Siviglia, **occorre continuare a combattere l'immigrazione illegale**, rispettando sempre, però, gli obblighi umanitari internazionali. **Questo aspetto acquisirà rilievo** quando diventeranno effettive le nuove politiche in materia d'asilo, poiché le persone sempre determinate a entrare nell'UE, nonostante queste politiche, ricorreranno più spesso alle vie illegali.
- 5. Ogni nuovo approccio deve basarsi su un effettivo sistema di ripartizione degli oneri sia all'interno dell'UE che con i paesi terzi ospitanti, e non sul riversare tali oneri su questi paesi. Ogni nuovo sistema deve pertanto essere fondato su un **completo partenariato con e fra i paesi d'origine, di transito, di primo asilo e di destinazione**. Il necessario coinvolgimento dei paesi terzi ospitanti implica un lungo processo di pianificazione e di instaurazione di una relazione di fiducia.

⁶ *"L'obiettivo a lungo termine della Comunità dovrebbe essere quello di continuare ad affrontare le cause profonde della migrazione in collaborazione con i paesi terzi, nel debito riconoscimento dell'impatto dei programmi di sviluppo a lungo termine sui flussi migratori, specie per quanto riguarda l'eradicazione della povertà, una crescita economica favorevole ai poveri, la creazione di posti di lavoro, la promozione delle regole di buon governo, la difesa dei diritti umani, il sostegno alle misure di politica demografica, la costruzione istituzionale e lo sviluppo di capacità nonché la prevenzione dei conflitti. Le risorse per lo sviluppo dovrebbero continuare a concentrarsi sull'obiettivo centrale della riduzione della povertà e sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, basati su strategie nazionali di riduzione della povertà e, possibilmente, su documenti strategici di riduzione della povertà" (punto 2 delle conclusioni del Consiglio sull'emigrazione e lo sviluppo del 19 maggio 2003).*

Nella stessa riunione il Consiglio ha inoltre concluso, al punto 3, che "l'integrazione degli aspetti connessi alla migrazione nell'azione esterna della Comunità dovrebbe rispettare la coerenza globale delle politiche ed azioni esterne dell'UE. Il dialogo e la cooperazione dell'UE con i paesi terzi nell'ambito della migrazione dovrebbero far parte di un approccio globale. Tale approccio dovrebbe essere differenziato, tenere conto della situazione esistente in varie regioni e in ciascun paese partner ed essere coerente con gli obiettivi generali e le sei priorità stabilite nella dichiarazione comune Consiglio/Commissione del novembre 2000 sulla politica di sviluppo della Comunità".

- 6. Ogni nuovo approccio diretto a migliorare la gestione dell'asilo nel contesto di un'Europa allargata deve basarsi sugli obiettivi individuati nella comunicazione relativa all'asilo del marzo 2003: **miglioramento della qualità delle decisioni** ("*frontloading*") nell'Unione europea, **consolidamento della protezione nella regione d'origine**, e **trattamento delle domande di protezione il più possibile in funzione delle necessità**, il che presuppone la regolazione dell'accesso all'Unione europea mediante l'instaurazione di procedure d'ingresso protetto e programmi di reinsediamento.

- 7. **Ogni nuovo approccio deve completare** e non sostituire il regime europeo comune in materia d'asilo sollecitato a Tampere. Una tale nuova dimensione deve basarsi sulla prima fase di tale regime, essere integrata nella sua seconda fase e aprire la strada a un programma politico "Tampere II" sulle politiche in materia d'asilo, sulla base del nuovo trattato.

- 8. Il Consiglio europeo di Siviglia ha fissato chiare scadenze per l'approvazione delle diverse componenti della prima fase del regime europeo comune in materia d'asilo. Il Consiglio di Siviglia ha chiesto che sia trovato un accordo sulla direttiva relativa alla definizione di rifugiato e alla protezione sussidiaria entro giugno, e sulla direttiva relativa alle procedure d'asilo entro la fine di quest'anno. Poiché l'UE non può permettersi di non rispettare queste scadenze, **i dibattiti sui nuovi approcci non devono ritardare gli attuali negoziati su queste direttive**. Ciò non preclude tuttavia la possibilità di adottare strumenti legislativi supplementari, in particolare in relazione alle procedure d'asilo, se dalle attuali discussioni derivasse la necessità di tali strumenti.

- 9. Qualsiasi nuova iniziativa dell'UE o degli Stati membri per migliorare il regime di asilo deve **essere conforme con e deve far valere** le due **iniziative a livello mondiale** dell'ACNUR, l'Agenda per la protezione e la Convenzione +.

- 10. Qualunque possa essere il risultato delle attuali discussioni su un nuovo approccio ai regimi d'asilo, le possibili conseguenze finanziarie per il bilancio della Comunità **devono rispettare le attuali prospettive finanziarie, finché queste rimangono applicabili**. Le risorse per lo sviluppo dovrebbero continuare a concentrarsi sull'obiettivo centrale della riduzione della povertà e sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, basati su strategie nazionali di riduzione della povertà e, possibilmente, su documenti strategici di riduzione della povertà.

VI. OBIETTIVI E STRATEGIE PER L'ISTITUZIONE DI REGIMI D'ASILO PIÙ ACCESSIBILI, EQUI E MEGLIO GESTITI

Alla luce delle carenze riscontrate negli attuali regimi in materia di asilo ed in piena conformità con i dieci presupposti sopra elencati, la Commissione ritiene che sia opportuno e necessario definire una nuova strategia complementare in materia, da attuarsi in una prospettiva di autentica ripartizione degli oneri e delle responsabilità. L'obiettivo generale di tale nuova strategia consiste *in una migliore gestione dei flussi di richiedenti asilo nella loro dimensione territoriale europea e nelle regioni di provenienza, in modo da istituire regimi d'asilo più accessibili, equi e meglio gestiti*. Tali regimi d'asilo dovrebbero permettere alle persone bisognose di protezione internazionale di accedere, quanto prima possibile, ad una protezione che soddisfi al meglio le loro necessità; in tal modo il bisogno e l'urgenza di cercare altrove protezione internazionale diverrebbero meno impellenti.

Questa nuova strategia si basa su tre obiettivi specifici, ma complementari: 1) **l'arrivo in modo ordinato ed organizzato nell'UE** delle persone bisognose di protezione internazionale,

a partire dalla loro regione di provenienza; 2) **la ripartizione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'UE e con le regioni di provenienza**, che consenta loro di fornire, quanto prima possibile, una protezione effettiva che soddisfi al meglio le necessità delle persone bisognose di protezione internazionale; 3) la definizione di un approccio integrato finalizzato all'introduzione **di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili**. Questi tre obiettivi assumono tutti pari rilievo, sono interconnessi e si potenziano reciprocamente dal punto di vista strategico. Insieme, essi mirano a colmare le carenze riscontrate negli attuali regimi in materia di asilo ed a reinstaurare e rafforzare il sostegno dell'opinione pubblica in questo settore.

Oltre ai tre citati obiettivi, un ulteriore importante elemento per conseguire la finalità generale consiste nello scoraggiare, nella misura del possibile, i migranti economici dal ricorrere in modo abusivo al regime d'asilo per ragioni che nulla hanno a che fare con il bisogno di protezione. Ciò dovrebbe portare ad una diminuzione del numero di richiedenti asilo e, conseguentemente, ad una riduzione dei costi del regime d'asilo a livello nazionale. Le risorse finanziarie che in tal modo sono rese disponibili potrebbero pertanto servire a finanziare l'assistenza alle regioni di provenienza affinché assicurino, quanto prima possibile, una effettiva protezione alle persone bisognose di protezione internazionale. Un regime d'asilo accordato a quanti hanno effettivamente bisogno di essere protetti aumenterebbe anche il sostegno dell'opinione pubblica nei confronti dell'istituto stesso dell'asilo. È quindi fondamentale che esistano canali per l'immigrazione legale e che siano fatti altri sforzi per risolvere la questione dei flussi migratori misti, anche se ciò potrebbe significare che alcune persone, determinate ad entrare nell'UE, ricorrano più frequentemente ai canali dell'immigrazione illegale una volta che sia stata loro preclusa la strada della domanda d'asilo.

6.1 L'arrivo nell'UE in modo ordinato ed organizzato delle persone bisognose di protezione internazionale, a partire dalla loro regione di provenienza

6.1.1 Obiettivo da raggiungere

Istituire, già dalla regione di provenienza, canali di accesso alla protezione nell'UE, consentirebbe di perseguire un quadruplice obiettivo:

- facilitare l'arrivo nell'UE in modo ordinato, soluzione di gran lunga preferibile tanto dal punto di vista finanziario che sul piano dell'integrazione e della sicurezza nazionale. L'arrivo in modo ordinato e organizzato dei rifugiati promuoverà anche il sostegno all'asilo da parte dell'opinione pubblica, come è stato chiaramente dimostrato in occasione dell'arrivo ordinato dei rifugiati kossovaresi negli Stati membri dell'UE durante il conflitto nel Kosovo;
- fornire alle persone bisognose di protezione internazionale il mezzo per accedere a tale protezione secondo modalità sicure e legali, nonché offrire loro (tramite le procedure d'accesso), quanto prima possibile, una protezione che soddisfi al meglio le loro effettive necessità, il che costituisce l'obiettivo generale della nuova strategia per un regime di protezione internazionale;
- a condizione di fondarsi sulle strategie attuate in queste regioni in materia di protezione, ridurre in parte la pressione su tali regioni e contribuire così al conseguimento del secondo obiettivo, ovvero la ripartizione degli oneri con le stesse;

- i medesimi canali d'accesso alla protezione possono anche servire per informare adeguatamente i candidati all'immigrazione verso l'UE sulle esistenti possibilità (o meno) di migrare nell'UE per fini economici. Detti canali potrebbero pertanto contribuire a dissuadere i migranti economici dall'utilizzare la strada della domanda d'asilo come mezzo per entrare nell'UE, poiché saprebbero di avere pochissime, se non nessuna, possibilità di ottenere uno status legale in tal senso.

6.1.2 Strategie necessarie affinché l'arrivo delle persone bisognose di protezione internazionale nell'UE dalla loro regione di provenienza avvenga in modo organizzato e ordinato

6.1.2.1. L'arrivo organizzato e ordinato dei richiedenti asilo può essere assicurato dagli Stati membri dell'UE che partecipano **al Piano d'azione globale**, sotto la direzione dell'ACNUR, che prevede il reinsediamento nell'UE di un certo numero di rifugiati quale elemento della soluzione specificamente proposta dall'ACNUR per quei rifugiati la cui situazione si protrae per un periodo molto lungo.

6.1.2.2. L'arrivo in modo organizzato e ordinato può anche essere garantito tramite **un programma di reinsediamento a livello dell'UE**. È stato commissionato, e sarà completato nel corso dell'anno, uno studio di fattibilità sulla realizzazione di programmi di reinsediamento negli Stati membri dell'UE o a livello comunitario, nell'ambito del regime comune europeo in materia di asilo e nella prospettiva di una procedura comune in materia di asilo. Per reinsediamento si intende il trasferimento di rifugiati da un primo paese di accoglienza verso un secondo, generalmente un paese sviluppato, nel quale possono beneficiare delle garanzie di protezione, fra cui il soggiorno legale, e di prospettive d'integrazione e d'autonomia. Il processo di reinsediamento è affrontato in modo integrato, dalla definizione delle linee politiche, la procedura di selezione, il trasferimento e l'arrivo fino all'insediamento e alle prospettive a lungo termine. In tale contesto, possono essere individuati molti livelli d'armonizzazione a livello dell'UE, così come vari gradi di discrezionalità per gli Stati membri.

Il modello ideale per l'UE nella prospettiva di un regime internazionale di protezione dei rifugiati - nel quale assume una sempre maggiore importanza il reinsediamento tanto come strumento di protezione che come soluzione duratura, volta anche a promuovere la solidarietà tra gli Stati membri dell'UE ed i paesi di primo asilo, tra gli Stati membri stessi e tra questi ultimi ed i tradizionali paesi di reinsediamento situati al di fuori dell'UE -, presuppone che tutte, o quasi tutte, le fasi cronologiche del processo di reinsediamento siano stabilite a livello dell'UE. Tuttavia, la volontà politica necessaria per tradurre immediatamente in pratica questi modelli potrebbe non sussistere ancora in tutti gli Stati membri dell'UE (o in un'Unione allargata).

Di conseguenza, la Commissione propone di esaminare ulteriormente le possibilità di istituire **un quadro legislativo dell'UE**, che stabilisca gli obiettivi da raggiungere, i criteri di selezione - compresa la definizione dei criteri da tenere presenti ai fini del reinsediamento - e l'obiettivo annuo totale per quanto riguarda le persone che potrebbero beneficiare del reinsediamento. Questa linea d'intervento lascerebbe agli Stati membri la responsabilità di determinare la propria quota nazionale all'interno di tale obiettivo. Inoltre, gli Stati membri potrebbero istituire proprie procedure di selezione e sarebbero liberi di definire la politica e gli orientamenti che intendono seguire per disciplinare le questioni relative all'arrivo dei rifugiati, comprese le

procedure d'immigrazione. Infine, in tale modello, gli Stati membri elaborano anche una propria politica in materia d'accoglienza dei rifugiati candidati al reinsediamento ed i provvedimenti da adottare durante il processo di reinsediamento dei rifugiati, dal loro ingresso fino all'integrazione a lungo termine.

Poiché uno degli ostacoli che qualsiasi nuova iniziativa politica incontra consiste nella disponibilità delle risorse per garantirne l'attuazione, è fondamentale prevedere il sostegno finanziario di questa nuova strategia. A tale riguardo potrebbe essere utile prevedere l'inclusione, **nel nuovo strumento finanziario che prenderà il posto del Fondo europeo per i rifugiati** (che giunge a termine a fine 2004), di **una specifica componente** atta a rafforzare il carattere collettivo e cooperativo di ciascun programma di reinsediamento a livello dell'UE. Tale componente dovrebbe fornire, a livello dell'UE, un meccanismo di bilancio per il finanziamento del programma di reinsediamento, garantire una ripartizione - e non uno spostamento - degli oneri tra gli Stati membri dell'UE, e sostenere con un contributo finanziario ragionevole il reinsediamento di rifugiati durante il primo anno successivo al loro ingresso in uno Stato membro dell'UE, senza gravare ulteriormente sul regime nazionale di assistenza sociale.

- 6.1.2.3. L'arrivo in modo organizzato e ordinato nell'UE può anche essere facilitato dall'istituzione, nelle regioni di provenienza, **di procedure di ingresso protetto**, preferibilmente estese a tutta l'Unione. Per procedura di ingresso protetto si intende la possibilità per un cittadino di un paese terzo di presentare una domanda d'asilo o di altra forma di protezione internazionale al potenziale paese ospitante, pur rimanendo fuori dal territorio di quest'ultimo, e di ottenere un'autorizzazione all'ingresso nel caso in cui la sua domanda sia accolta, provvisoriamente o definitivamente. Uno studio della Commissione sulla *fattibilità del trattamento delle domande di asilo all'esterno dell'UE nella prospettiva del regime europeo comune in materia di asilo e dell'obiettivo di una procedura comune in materia di asilo* ha avanzato cinque proposte che gli Stati membri dovrebbero tener presenti nella futura elaborazione di procedure di ingresso protetto, che vanno dall'uso flessibile del regime dei visti all'istituzione di un visto d'asilo per lo spazio Schengen.

La Commissione propone di esaminare ulteriormente la possibilità di realizzare una delle proposte avanzate nel citato studio, ovvero l'istituzione di una **task-force regionale dell'UE**. Anche se la natura giuridica ed istituzionale esatta di tale task-force deve essere ulteriormente approfondita, la finalità principale della proposta consisterebbe nell'instaurare una presenza regionale congiunta dell'UE, che fornirebbe le competenze tecniche necessarie alle autorità locali e fungerebbe da centro d'orientamento, in modo da offrire soluzioni appropriate a ciascun tipo di situazione. Tale organismo costituirebbe una piattaforma multilaterale, alla quale potrebbero essere affidati vari compiti materiali ed operativi. Grazie a tale presenza regionale dell'UE, potrebbe essere realizzato un sistema d'orientamento differenziato, che si occuperebbe al contempo di immigrazione e di protezione. A tal fine, il personale sarebbe composto da esperti delle politiche dell'UE e degli Stati membri nei settori dell'immigrazione e dell'asilo incaricati di eseguire i seguenti compiti:

- *Diffusione dell'informazione*: la task-force regionale dell'UE fornirebbe ai potenziali migranti ed alle autorità locali informazioni precise e affidabili sulle opzioni esistenti ai fini d'immigrazione e d'asilo nell'UE, nonché sui rischi legati alla tratta di esseri umani.

- *Trattamento*: la task-force regionale dell'UE potrebbe, all'occorrenza e su richiesta, assistere le autorità locali o l'ACNUR ai fini della determinazione dello status di rifugiato. Sarebbe in tal modo possibile individuare le persone che soddisfano le condizioni in tal senso e potrebbe cominciare la ricerca di una soluzione duratura, quale il rimpatrio dei richiedenti asilo respinti, l'integrazione locale delle persone la cui domanda è accettata o il reinsediamento, in particolare per le persone vulnerabili.
- *Procedure di reinsediamento e di ingresso protetto*: nell'ambito del trattamento, la task-force regionale dell'UE potrebbe, di concerto con l'ACNUR, individuare le persone che devono essere allontanate dalla regione di provenienza ed essere protette nell'UE. Dette persone potrebbero avere speciali necessità in materia di protezione che non possono essere soddisfatte a livello regionale o possedere stretti collegamenti con uno Stato membro. Altre persone potrebbero essere prese in carico dall'UE nell'ambito di un accordo di ripartizione degli oneri concluso con paesi della regione interessata. Infine, si dovrebbe dare la giusta considerazione all'effettiva protezione delle rimanenti persone bisognose in tal senso.
- *Comunicazione di informazioni ai fini dell'esame delle domande d'asilo*: La task-force regionale dell'UE potrebbe anche comunicare informazioni sui paesi di provenienza ai fini delle procedure nazionali d'esame delle domande d'asilo da parte degli Stati membri.

Un'altra proposta avanzata nel citato studio è l'armonizzazione graduale attraverso l'applicazione di una direttiva basata sulle migliori pratiche, proposta che, secondo la Commissione, merita di essere approfondita. Tale armonizzazione si basa sull'instaurazione **di una forma rudimentale di procedura di ingresso protetto in tutti gli Stati membri** che partecipano alla cooperazione in forza del titolo IV del trattato CE. Il presupposto è che tutti gli Stati membri desiderano conservare un certo margine di controllo su tutte le fasi delle procedure di ingresso protetto, pur operando un ravvicinamento delle rispettive pratiche. Questa proposta trova ispirazione nella logica che sottende la prima fase della costruzione di un regime comune europeo in materia di asilo, intesa a diffondere norme minime che tutti gli Stati membri sono tenuti ad applicare nell'ambito delle loro pratiche unilaterali. Per conseguire un tale grado d'armonizzazione, lo strumento adeguato sarebbe quindi **una direttiva**.

6.2. RIPARTIZIONE DEGLI ONERI E DELLE RESPONSABILITÀ ALL'INTERNO DELL'UE E CON LE REGIONI DI PROVENIENZA

6.2.1 Obiettivo da raggiungere

Le regioni di provenienza devono attualmente fare fronte alla forte pressione generata dai flussi di rifugiati ed ai problemi che derivano da tale pressione. L'UE dovrebbe continuare ad assistere queste regioni in modo sostanziale, al fine di attenuare questi problemi e contribuire ad incrementare le loro capacità di protezione, in termini sia qualitativi che quantitativi. Pur riconoscendo che la stessa UE costituisce una regione d'origine per quanto riguarda i richiedenti asilo provenienti dall'Europa o dalle regioni periferiche dell'Europa, è fondamentale che altre regioni d'origine meno sviluppate siano assistite nell'offrire

protezione alle persone che ne hanno bisogno, giacché la protezione nella regione stessa è, in linea di massima, la modalità più logica e preferibile a qualsiasi altra: tale modalità offre infatti alle persone bisognose di protezione internazionale una protezione che soddisfa al meglio le loro necessità e che sarebbe loro offerta prima della protezione di cui potrebbero beneficiare nell'UE. Inoltre, se una parte ingente delle risorse finanziarie dell'UE attualmente destinate ai regimi d'asilo nazionali potesse servire, alla fine, a rafforzare le capacità di protezione della regione interessata, potrebbe beneficiare di una effettiva protezione un maggior numero di persone di quanto avvenga attualmente.

L'UE dovrebbe pertanto assistere lo sviluppo di regimi in materia di asilo dei paesi di transito perché possano diventare a loro volta paesi di primo asilo. Se fosse possibile offrire una effettiva protezione nella regione vi sarebbero meno “movimenti secondari” delle persone bisognose di protezione internazionale, tra l'altro verso l'UE. Inoltre, è l'unico modo perché l'UE possa, di concerto con l'ACNUR, applicare concretamente le nozioni di paese terzo sicuro e di paese di primo asilo nella regione. Per attuare queste politiche in modo efficace, si rende indispensabile la conclusione di accordi di riammissione con i paesi interessati. Inoltre, senza sottovalutare le difficoltà inerenti ai rimpatri in generale, il rimpatrio, dalla loro regione di provenienza verso il paese di provenienza, dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta sarebbe più facile rispetto ad un rimpatrio dall'UE verso il paese di provenienza. Infine, l'assistenza prevista a favore dei paesi ospitanti dovrebbe anche contribuire al miglioramento della loro gestione della cosa pubblica (*good governance*) e fornire i mezzi per lottare contro la corruzione ed i traffici di immigrati clandestini, due condizioni preliminari indispensabili allo sviluppo.

Benché le strategie definite nei paragrafi che seguono siano incentrate sulla ripartizione degli oneri con le regioni di provenienza, si deve sottolineare che sarebbe preferibile inserire qualsiasi discussione in proposito *in una prospettiva orizzontale ed integrata*. Ciò vale a maggior ragione se si tiene conto del nuovo orizzonte politico nell'UE in materia d'asilo, con l'entrata in vigore del regolamento sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (Dublino II), corredato di un meccanismo pienamente operativo (Eurodac) per il raffronto delle impronte digitali, e in considerazione di un probabile riferimento alla nozione di ripartizione degli oneri nell'articolo del nuovo trattato dedicato all'asilo. In questo contesto, il riferimento all'aggettivo *orizzontale* significa che il meccanismo di ripartizione degli oneri deve essere applicato, non soltanto tra l'UE e le regioni di provenienza, ma anche all'interno dell'UE stessa. Si potrebbe infatti giustamente obiettare che, giacché l'Unione europea costituisce un modello unico di un emergente “spazio d'asilo comune”, se la ripartizione degli oneri e delle responsabilità non è applicata con successo all'interno di tale spazio, come potrebbe esserlo in altri?

La nozione di prospettiva *integrata* della ripartizione degli oneri in materia di immigrazioni e d'asilo nell'UE significa che, oltre alla ripartizione dei costi finanziari derivanti dalla gestione delle frontiere esterne dell'UE, si dovrebbe anche esaminare le modalità per condividere lo sforzo concreto rappresentato dall'accoglienza materiale delle persone bisognose di protezione internazionale. Sebbene una ripartizione dell'intero carico rappresentato dalle domande d'asilo tra gli Stati membri dell'UE non sembra attuabile nel contesto politico attuale, il meccanismo a livello dell'UE proposto dall'ACNUR, e nell'ambito del quale la necessità di ripartizione di queste persone tra i vari Stati membri dell'UE sarebbe minima, merita maggiore considerazione, come indicato in conclusione del capitolo 3. Inoltre, tale modello potrebbe avere il vantaggio di contribuire a dissuadere i migranti economici dall'utilizzare il regime d'asilo per entrare nell'UE. La parte dedicata al terzo obiettivo approfondisce le relazioni tra questo approccio a livello dell'UE e la proposta di direttiva del Consiglio relativa alle procedure d'asilo, in corso di discussione.

6.2.2 Strategie d'intervento necessarie ai fini di una ripartizione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'UE e con le regioni di provenienza

6.2.2.1. Per istituire un accesso alla protezione che soddisfi al meglio le necessità delle persone bisognose di protezione, è necessario seguire un approccio graduale nella regione di provenienza. Ciò comporta investimenti a lungo termine, anche al fine di rafforzare le capacità e le istituzioni, promuovere lo sviluppo del regime d'asilo nei paesi della regione considerata, creare uno spazio d'asilo ed organizzare capacità di protezione effettiva nelle regioni di provenienza. A tal fine sono necessari impegni politici e finanziari nonché la partecipazione dei paesi di provenienza, di primo asilo e di destinazione, cosa che sarà difficile da raggiungere. **Una maggiore capacità di protezione nella regione** si rende necessaria, sia in termini quantitativi che qualitativi, se si vuole che la "protezione effettiva" diventi un'autentica alternativa alla protezione nell'UE. Atteso che il grado di protezione attualmente offerto è lungi dall'auspicata "protezione effettiva", l'incremento delle capacità di protezione della regione richiederebbe un considerevole sostegno finanziario, un'assistenza a favore delle infrastrutture e l'apporto di conoscenze e competenze da parte dell'UE. Mettere questi paesi terzi d'accoglienza in grado di offrire una protezione effettiva alle persone bisognose di protezione internazionale implicherà un lungo processo, che potrebbe fornire soluzioni soltanto a medio o lungo termine.

Il Consiglio ha recentemente espresso il suo sostegno politico al riconoscimento della necessità che l'UE assista le regioni di provenienza nell'offrire protezione. Il punto 11 delle *Conclusioni del Consiglio riguardanti l'integrazione delle questioni connesse all'emigrazione nelle relazioni dell'unione europea con i paesi terzi: emigrazione e sviluppo*, adottate il 19 maggio 2003, recita: *"Tenendo conto delle capacità finanziarie e istituzionali di numerosi paesi in via di sviluppo e del fatto che rifugiati possono mettere a dura prova le loro strutture sociali e politiche, elaborare proposte concrete sul rafforzamento della loro capacità di ricezione. La Commissione è invitata a porre maggiormente l'accento, nelle sue proposte, su un maggior ricorso alla cooperazione allo sviluppo nella ricerca di soluzioni per i rifugiati, per quanto riguarda rimpatrio, reintegrazione e integrazione locale, ossia di esaminare le possibilità di convogliare maggiormente gli aiuti verso l'assistenza ai rifugiati nella regione, mirando nel contempo a ridurre la povertà nelle comunità ospitanti. Un valore aggiunto potrebbe derivare da un maggiore sostegno e sviluppo di interventi a lungo termine che offrano miglioramenti sostenibili ai rifugiati e alle comunità locali nei paesi che ospitano un gran numero di rifugiati"*.

Tuttavia, prima di intraprendere qualsiasi azione in questa direzione, occorre procedere ad un'adeguata analisi e ad un "raggruppamento" delle diverse "regioni d'origine" e dei paesi di primo asilo potenzialmente interessati dalle nuove politiche. In questo contesto, la menzionata richiesta di un maggiore sostegno finanziario deve inserirsi negli esistenti quadri giuridici, politici e finanziari (ad esempio il processo sfociato nell'accordo di Cotonou) e nei programmi di sviluppo applicabili ai diversi paesi che potrebbero essere presi in considerazione. Per valutare le necessità di rafforzamento delle capacità di protezione, è tuttavia necessario procedere ad una quantificazione ed effettuare ricerche adeguate, che potrebbero giungere alla conclusione che ulteriori risorse finanziarie devono essere erogate nell'ambito delle prossime prospettive finanziarie.

Una serie completa di misure sarà infatti necessaria per conseguire un'effettiva protezione nella regione. La creazione di una sufficiente capacità di protezione nei

paesi in via di sviluppo comporterà un certo numero di azioni, che andranno dall'istituzione di un quadro giuridico nazionale, allo sviluppo delle capacità istituzionali, delle infrastrutture e delle politiche d'accoglienza, fino ai programmi di integrazione e di rimpatrio. In questo contesto, la Commissione richiama gli elementi individuati nella comunicazione in materia di asilo del marzo 2003, con riferimento agli strumenti della politica esterna europea in materia di protezione ed ai modi per rendere più efficace la cooperazione e l'assistenza.

Oltre all'adesione politica a questo specifico obiettivo, si rende necessaria una base giuridica per la corretta applicazione della linea di bilancio **“Cooperazione con i paesi terzi nel settore dell'emigrazione” (B7-667)**. È chiaro che, data la sua portata finanziaria limitata, questa linea di bilancio non può provvedere a tutte le necessità dei paesi ospitanti con riferimento alle situazioni che si prolungano nel tempo relative ai rifugiati. Questo strumento potrebbe tuttavia risultare molto utile al fine di sostenere i nuovi approcci nel settore dei regimi in materia di asilo, in piena collaborazione con l'ACNUR ed i paesi o regioni ospitanti interessati, tramite progetti realizzati nell'interesse multilaterale di tutte le parti interessate. La Commissione si è impegnata a presentare nel prossimo futuro una proposta di regolamento ed invita il Consiglio ed il Parlamento europeo ad esaminarla prioritariamente.

Per sondare il terreno circa le azioni da attuare sulla futura base giuridica, nel 2003 potrebbero essere avviate specifiche **azioni preparatorie** rientranti nella linea di bilancio B7-667. In occasione della selezione e dell'attuazione di tali azioni la Commissione, in stretta cooperazione con l'ACNUR, terrà debitamente conto della specifica situazione dei paesi terzi che devono essere coinvolti, in particolare per quanto riguarda i diritti dell'uomo, lo stato di diritto e la gestione della cosa pubblica. Le finalità di queste azioni sarebbero:

- a) l'individuazione, l'analisi approfondita e la categorizzazione delle diverse “regioni d'origine” e dei paesi terzi di primo asilo, compresa una valutazione dei criteri per conseguire la capacità di “protezione effettiva”;
- b) un'analisi delle questioni giuridiche, finanziarie e pratiche attinenti alle zone regionali di protezione ed i centri di transito situati nei paesi terzi (cfr. Parte II della presente comunicazione);
- c) l'ulteriore esame dell'ipotesi di istituire una Task Force regionale dell'UE, compreso un ulteriore studio di fattibilità (cfr. punto 6.1.2.3 della presente comunicazione);
- d) proposte concrete di futuri programmi/progetti da attuare nell'intento di promuovere i sopra citati obiettivi (cfr. punto 6.2.2.1 della presente comunicazione).

Più specificamente, i progetti potrebbero essere adottati nelle regioni che devono affrontare situazioni prolungate relative ai rifugiati, per aumentare la protezione effettiva e ridurre così i movimenti secondari verso gli Stati membri dell'UE. I progetti potrebbero inoltre contribuire alla creazione di capacità di trattamento, accoglienza e protezione, anche riguardo a persone rinviate dall'UE.

6.2.2.2. Nel contesto di una ripartizione mondiale degli oneri e delle responsabilità, e per mantenere sufficiente “capacità di protezione” nella regione, gli Stati membri

dell'UE dovrebbero intervenire per alleviare definitivamente la pressione che grava sui paesi ospitanti proponendo soluzioni durature. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito in particolare tramite la partecipazione **ai Piani d'azione globali** condotti sotto la direzione dell'ACNUR e miranti a risolvere le situazioni dei rifugiati che si protraggono per lunghi periodi.

6.2.2.3. La pressione che grava sui paesi ospitanti potrebbe essere attenuata anche elaborando **programmi di reinsediamento a livello dell'UE**, come descritto nella sezione relativa al primo obiettivo, vale a dire l'arrivo organizzato dei rifugiati nell'UE, a partire dalla loro regione di provenienza. Il reinsediamento, utilizzato in modo strategico, può pertanto servire a realizzare molteplici obiettivi. A tal fine, gli Stati membri dell'UE, attuali e futuri, che accoglieranno i programmi di reinsediamento dovranno esaminare le modalità per creare maggiori legami con i paesi di primo asilo attraverso l'istituto del partenariato. I paesi di primo asilo dovranno essere aiutati se si vuole che possano assumere, a favore dei rifugiati, impegni che vanno oltre la protezione che accordano ai richiedenti asilo come paese di primo asilo. Tali impegni potrebbero mirare ad assicurare un'effettiva protezione, offrire possibilità di integrazione locale o accettare il rimpatrio di persone che hanno effettuato movimenti secondari. La conclusione di un accordo volto all'adozione di azioni a tale proposito da parte del paese di primo asilo, seguita da un programma di reinsediamento nello stesso, potrebbe potenzialmente conferire carattere strategico ad una situazione che in origine non era tale. Idealmente, questi accordi dovrebbero derivare da una riflessione collettiva condotta dal paese di primo asilo, l'ACNUR e gli Stati membri di reinsediamento. A tale proposito, potrebbero essere presi a modello gli **"accordi speciali" della Convenzione +**, per individuare e concordare concretamente le varie responsabilità dei diversi partecipanti interessati, cioè i paesi di provenienza, i paesi di primo asilo, i paesi di destinazione e l'ACNUR.

6.3. Definizione di un approccio integrato finalizzato all'istituzione di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili

6.3.1 Obiettivo da raggiungere

Per promuovere la credibilità e l'integrità del regime d'asilo e, allo stesso tempo, garantire la protezione ai veri rifugiati, la normativa comunitaria e le altre misure adottate dall'UE dovrebbero costituire il quadro giuridico che consente agli Stati membri di:

- a) individuare rapidamente e correttamente le persone che hanno un autentico bisogno di protezione internazionale e concedere loro questa protezione;
- b) allontanare effettivamente dal loro territorio le persone la cui domanda di protezione è stata respinta.

Fermo restando l'esito dei negoziati attualmente in corso sulla prima fase d'armonizzazione nel settore delle procedure d'asilo, la Comunità europea deve ulteriormente approfondire le sue risposte a due grandi sfide: la qualità della procedura di esame delle domande e la rapidità della stessa. La Commissione intensificherà i suoi lavori di *frontloading*, in particolare approfondendo l'esame dell'opzione dello sportello unico per le procedure in materia di asilo. Terrà conto dei risultati di uno studio avviato dalla Commissione avente per oggetto *"l'asilo - una procedura unica nel contesto del regime europeo comune in materia di asilo e finalità di una procedura comune d'asilo"*, che sarà pubblicato prossimamente.

Il miglioramento della qualità delle decisioni grazie al *frontloading* faciliterà anche sostanzialmente il conseguimento degli obiettivi menzionati alla lettera a), nella misura in cui il *frontloading* contribuirà ad esercitare rapidamente e correttamente un filtro delle persone bisognose di protezione, e alla lettera b), poiché dovranno essere allontanate soltanto quelle persone la cui domanda di protezione, a seguito dell'espletamento di una corretta procedura d'esame, è stata respinta perché non veramente bisognose di protezione internazionale.

Una politica dell'UE efficace in materia di rimpatri accrescerà la fiducia dell'opinione pubblica nella necessità di mantenere la tradizione umanitaria dell'UE di accordare l'asilo a coloro che hanno bisogno di protezione internazionale. Un rimpatrio rapido, sicuro e rispettoso della dignità umana, che segue immediatamente il respingimento di una domanda d'asilo e l'introduzione dell'appello, quando esso non ha effetto sospensivo, costituirà inoltre una misura altamente dissuasiva per i migranti che abusano delle procedure d'asilo per ragioni non connesse al bisogno di protezione. Il problema principale a tale riguardo sembra essere quello dei richiedenti asilo respinti che non sono in possesso di un documento, la cui identità e la cittadinanza non possono essere stabilite con certezza ai fini del loro rimpatrio. A seguito della decisione definitiva che respinge la loro domanda, il rimpatrio di tali persone rappresenta indubbiamente un particolare problema, dato che ai fini della necessaria determinazione preliminare della loro identità e cittadinanza è necessaria la loro collaborazione e/o la cooperazione con il loro presunto paese di provenienza, pena l'impossibilità per lo Stato membro di allontanare dal suo territorio la persona interessata. Se non si trova alcuna soluzione soddisfacente a questo grave problema, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002, con il Programma d'azione in materia di rimpatrio del novembre 2002, e con le conclusioni formulate nel novembre 2002 dal Consiglio "Affari generali" con riferimento ad una maggiore cooperazione finalizzata alla gestione dei flussi migratori con i paesi terzi, qualsiasi nuovo modello proposto rischia di rivelarsi inefficace a lungo termine, per quanto efficiente possa sembrare nel breve periodo.

6.3.2 Strategie d'intervento necessarie per la definizione di un approccio integrato finalizzato all'istituzione di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili

6.3.2.1. Pur rispettando il calendario fissato a Siviglia per l'adozione della direttiva sulle procedure d'asilo, **la direttiva proposta potrebbe essere adattata in modo tale da prevedere specifiche misure volte ad istituire un meccanismo complementare per l'esame di talune categorie di domande d'asilo presentate nell'UE o presso le sue frontiere**, come definito nella direttiva stessa. Tali misure consisterebbero in norme uniformi per un trattamento più rapido di queste categorie di domande finalizzato alla decisione circa l'ingresso e l'ammissione in specifiche aree dell'UE, quali i centri chiusi di trattamento delle domande situati nell'UE presso le sue frontiere esterne. Ciò implicherebbe che si dovrebbe trovare un accordo in sede di Consiglio, previa consultazione dell'ACNUR, sulle categorie di domande sottoposte al suddetto trattamento. Tale strumento incrementerebbe la flessibilità del regime comune europeo in materia di asilo e, per il suo carattere eccezionale, sarebbe simile alla direttiva sulla protezione temporanea.

6.3.2.2. Nella misura in cui alcuni paesi di primo asilo fossero in grado di garantire un'effettiva protezione, come già indicato nella presente comunicazione e precisato ulteriormente nella presente sezione al secondo obiettivo, **le procedure d'asilo degli Stati membri dell'UE potrebbero anche essere rimodellate in modo tale da riuscire a filtrare più rapidamente le domande delle persone provenienti da questi paesi**. A tal fine, uno strumento legislativo comunitario potrebbe, sulla base del quadro previsto dalla direttiva relativa alle procedure d'asilo: a) stabilire che esiste un'effettiva protezione per determinate

categorie di persone e b) prevedere, all'occorrenza, specifiche conseguenze procedurali derivanti da questa conclusione.

6.3.2.3. Dovrebbe essere realizzata una più stretta cooperazione in materia di rimpatrio tra l'UE ed i paesi di provenienza e di primo asilo. Tale cooperazione dovrebbe essere in linea con le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002, il programma d'azione in materia di rimpatrio adottato nel novembre 2002 e le conclusioni formulate nel novembre 2002 dal Consiglio "Affari generali" con riferimento ad una maggiore cooperazione finalizzata alla gestione dei flussi migratori con i paesi terzi, e costituire il punto di partenza per procedure di rimpatrio più efficaci ed effettive.

6.3.2.4. L'attuale impostazione della politica comunitaria di riammissione (in fase di elaborazione) potrebbe essere riconsiderata alla luce delle nuove necessità derivanti da una nuova strategia d'intervento relativa ai regimi d'asilo. Le necessità da considerare comprendono, in particolare, quella **di procedere, quanto più precocemente possibile, alla registrazione dei richiedenti asilo e al rilevamento dei loro dati biometrici.**

6.3.2.5. Oltre alla conclusione di accordi di riammissione, dovrebbe essere presa in considerazione **l'elaborazione di ulteriori programmi di rimpatrio dell'UE**, che tengano pienamente conto dell'esperienza e degli insegnamenti che saranno tratti dal piano di rimpatrio a favore dell'Afganistan, i cui risultati saranno attentamente valutati. Purché siano soddisfatte le condizioni di una "protezione effettiva", i futuri programmi potrebbero servire a creare prospettive economiche per le persone che rientrano nel loro paese di provenienza, a condizione che questi siano aperti alla popolazione locale, in modo da evitare che si crei un circolo vizioso di potenziali migranti. Lo slancio apportato dall'iniziativa "Convenzione +" potrebbe essere utile anche in questo contesto, integrando in specifici accordi globali, disposizioni relative al rimpatrio delle persone la cui domanda di protezione internazionale viene respinta, e mettendo pertanto in chiaro la responsabilità dello Stato interessato di accettare il rimpatrio dei propri cittadini.

VII. CONCLUSIONE E PROSPETTIVE

Siamo ad una svolta nell'evoluzione del regime comune europeo in materia di asilo, la cui prima fase è quasi completata, che sta per raggiungere una massa critica. È venuto il momento di decidere il modo migliore di concepire la seconda fase del regime d'asilo, a complemento di quanto già deciso a Tampere. Il documento britannico arriva quindi al momento giusto, e si riallaccia bene allo slancio generato, a livello mondiale, dalle iniziative "Agenda per la protezione" e "Convenzione +". Inoltre, il documento effettua una corretta analisi delle carenze riscontrate nell'esistente regime di protezione internazionale e pone le domande giuste, contribuendo in tal modo ad affrontare le sfide che il regime d'asilo dell'UE deve superare.

Occorre, tuttavia, esercitare grande prudenza nella ricerca delle risposte da dare in un processo che avrà considerevoli ripercussioni su vari settori politici. Le nuove strategie proposte in materia di regimi d'asilo dovrebbero pertanto rispettare alcuni principi fondamentali, fra cui la complementarità con il regime comune europeo in materia di asilo voluto a Tampere. Le misure da adottare dovrebbero fondarsi su e sviluppare ulteriormente la prima fase del citato regime d'asilo ed essere integrate nella seconda fase, aprendo così la strada ad un programma Tampere-II.

La Commissione propone che una parte del programma Tampere-II, per quanto riguarda le politiche d'asilo, riguardi l'uso strategico e l'introduzione di procedure di ingresso protetto e di programmi di reinsediamento. Inoltre si dovrebbe considerare la possibilità di adottare nuove misure legislative ad integrazione delle procedure d'asilo, in modo da permettere una migliore gestione dei regimi d'asilo, mantenendo il diritto d'asilo per quanti ne hanno veramente bisogno. Qualunque sia la strategia adottata in materia di protezione internazionale, si deve innanzitutto garantire che essa non comporti uno spostamento degli oneri e delle responsabilità connesse al diritto d'asilo, bensì che si realizzi una reale ripartizione di tali oneri e responsabilità. La Commissione propone pertanto di esaminare ulteriormente la possibilità di assistere sostanzialmente, in vari modi, le regioni di provenienza affinché migliorino le loro capacità di protezione ed affrontino meglio gli ingenti oneri che attualmente gravano sulle stesse. Infine, la Commissione raccomanda che l'esperienza maturata e gli insegnamenti tratti dai passati progetti pilota e dalle attuali iniziative quali il Piano di rimpatrio a favore dell'Afghanistan servano ad ispirare ed ideare le successive strategie.

In conclusione, la Commissione invita il Consiglio ed il Consiglio europeo ad approvare la presente comunicazione, quale base di un contributo finalizzato all'instaurazione di regimi d'asilo più accessibili, equi e meglio gestiti, in vista della preparazione del programma Tampere-II e dell'allargamento dell'Unione europea, ed alla luce del futuro trattato costituzionale.

Più specificamente, la Commissione chiede al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Consiglio europeo di approvare i seguenti elementi, necessari nel breve, medio e lungo termine per conseguire gli obiettivi illustrati nella presente comunicazione, ovvero: 1) l'arrivo in modo organizzato dei rifugiati nell'UE, 2) la ripartizione degli oneri e delle responsabilità all'interno dell'UE e con le regioni di provenienza e 3) l'instaurazione di un processo decisionale efficiente in materia d'asilo e di procedure di rimpatrio eseguibili:

- (1) uno strumento legislativo relativo ad un programma dell'UE in materia di reinsediamento, che preveda anche il sostegno finanziario necessario alla realizzazione di tale programma;**
- (2) uno strumento legislativo sulle procedure di ingresso protetto;**
- (3) una base giuridica fondata sulle azioni preparatorie finanziate dalla linea di bilancio (B7-667) "Cooperazione con i paesi terzi nel settore dell'emigrazione", che dovrebbe in modo specifico, ma complementare ad altri programmi esistenti, sostenere le nuove strategie in materia di regimi di asilo nei paesi terzi.**

La Commissione lavorerà al conseguimento degli obiettivi definiti nella presente comunicazione, di concerto con gli Stati membri, gli Stati prossimi all'adesione ed il Parlamento europeo, in partenariato con i paesi di provenienza, di transito e di primo asilo ed in stretta cooperazione con l'ACNUR e con altre parti interessate.