



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.11.2000
COM(2000) 755 definitivo

**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**

PREFAZIONE

Il punto 15 delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, stabilisce che “nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione.” La Commissione è stata invitata a preparare una comunicazione al riguardo.

Nel giugno 2000, la presidenza portoghese ha organizzato una conferenza europea dedicata al tema del regime comune europeo in materia di asilo. Le discussioni in merito ad una procedura comune di asilo e ad uno status uniforme per i rifugiati hanno consentito a diversi responsabili politici, compresi alcuni ministri, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR) ed a altre organizzazioni internazionali, a rappresentanti del mondo accademico e delle ONG, di esplorare diversi percorsi di riflessione in maniera informale.

La presente comunicazione illustra il pensiero della Commissione in merito a tale procedura e a tale status. La comunicazione non intende proporre uno o più sistemi “chiavi in mano”, bensì avviare un dibattito comunitario su una prospettiva a lungo termine. La gamma di soluzioni e di strumenti è piuttosto estesa. La Commissione intende piuttosto presentare un documento ambizioso che affronti tutti gli aspetti ed offra alcuni scenari possibili, affinché il Consiglio, il Parlamento europeo e le diverse organizzazioni impegnate nella politica in materia d'asilo possano avviare una discussione esaustiva ed elaborare degli orientamenti precisi.

La comunicazione inizia esaminando il contesto e gli obiettivi della procedura comune e dello status uniforme; è infatti importante tenere conto dei flussi di richiedenti asilo che giungono negli Stati membri e delle caratteristiche del contesto giuridico, prima di precisare gli obiettivi comuni e di proporre un campo d'applicazione adeguato per l'Unione europea. Il documento esamina quindi le possibilità, da un lato, di una procedura comune attraverso un approccio procedurale limitato ovvero una procedura integrata, e di uno status uniforme, dall'altro. La comunicazione sottolinea la necessità di giungere a delle analisi comuni a sostegno della procedura comune e dello status uniforme. Infine la Commissione propone una struttura generale e un metodo per l'esame della comunicazione.

La Commissione ricorda che dal maggio 1999 ha sottoposto all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo le seguenti iniziative in materia di asilo: il regolamento EURODAC, che istituisce un sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo (che sarà adottato dal Consiglio nelle prossime settimane), la direttiva sul ricongiungimento familiare, la decisione che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati (adottata dal Consiglio nel settembre 2000), la direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, la direttiva sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. La Commissione intende completare entro la fine del 2001 il “pacchetto” di misure legislative nei seguenti settori: condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo (strumento comunitario che sostituisce la convenzione di Dublino), norme sul riconoscimento ed il contenuto dello status di rifugiato e forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato.

INDICE

PARTE I: IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI DI UNA PROCEDURA COMUNE E DI UNO STATUS UNIFORME E VALIDO IN TUTTA L'UNIONE	4
1.1 La situazione dell'asilo nell'Unione europea	4
1.2 Le sfide e gli obiettivi di una procedura d'asilo comune e di uno status uniforme	6
1.3 Il campo di applicazione.....	7
PARTE II: DA UNA PROCEDURA COMUNE LIMITATA AD UNA PROCEDURA COMUNE INTEGRATA	8
2.1 Norme procedurali per la seconda fase	8
2.2 La procedura unica.....	9
2.3 L'accesso al territorio.....	9
2.4 Le conseguenze per le condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo	10
2.5 I criteri ed i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame delle domande d'asilo.....	11
2.6 I rimpatri.....	11
PARTE III: UNO O PIÙ STATUS UNIFORMI E VALIDI IN TUTTA L'UNIONE	12
3.1 Interpretazione comune della qualifica di rifugiato e del bisogno di protezione internazionale.....	12
3.2 Elementi di uno o più status personali uniformi.....	12
3.3 Documenti, diritti, libera circolazione e diritto di residenza in un altro Stato membro	13
3.4 Integrazione ed accesso alla cittadinanza	14
PARTE IV: ANALISI COMUNI.....	15
4.1 Informazioni, scambi e valutazioni comuni	15
4.2 Un settore di azione prioritaria: la raccolta di dati statistici	16
4.3 Aspetti di politica estera	17
PARTE V: UN'ARCHITETTURA POSSIBILE E UN METODO D'ESAME.....	17
5.1 Il concetto di "a termine"	17
5.2 Gli strumenti	18
5.3 La cooperazione con l'Alto Commissariato per i rifugiati e la società civile	19
5.4 Dare seguito con risolutezza alla presente comunicazione	19

PARTE I: IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI DI UNA PROCEDURA COMUNE E DI UNO STATUS UNIFORME E VALIDO IN TUTTA L'UNIONE

1.1 La situazione dell'asilo nell'Unione europea

Le basi giuridiche della protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea sono, come è noto, la convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, ed il relativo protocollo del 1967, ma anche le norme costituzionali o legislative nazionali ed altre convenzioni internazionali; si pensi ad esempio alle ricadute derivanti per il settore dell'asilo dalla piena applicazione della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, articolo 3) o della convenzione contro la tortura (articolo 3) o ancora, in certi casi, della convenzione sui diritti dei minori. In alcuni Stati membri, l'effettiva realizzazione della protezione nel suo insieme dipende essenzialmente da disposizioni di carattere amministrativo. La giurisprudenza nazionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo svolgono poi un ruolo fondamentale nello sviluppo del diritto in materia di asilo negli Stati membri. In generale, l'esistenza di una persecuzione individuale (elemento fondamentale della convenzione di Ginevra) non è infatti il solo motivo che consente di riconoscere il diritto d'asilo in Europa, anche se la convenzione di Ginevra rimane lo strumento centrale in questo settore.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede peraltro all'articolo 18 che il diritto d'asilo sia garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra e conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea e, all'articolo 19, paragrafo 2, che nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

Qualsiasi tentativo di comprendere la realtà del fenomeno dell'asilo in Europa deve necessariamente basarsi su un'analisi a medio e lungo termine. Infatti, benché il numero delle domande d'asilo nell'UE sia fortemente diminuito dopo aver raggiunto il picco del 1992-93, dalla metà del 1996 si osserva una costante risalita. Inoltre gli Stati membri sono interessati in misura diversa dai flussi in arrivo: se in alcuni Stati membri la domanda si è stabilizzata o è addirittura in calo (la Germania ha registrato una flessione della quota di richiedenti asilo fino a raggiungere il 25% del totale dell'UE nel 1999), in altri l'aumento è stato molto sostenuto, soprattutto negli ultimi due anni (ad esempio nel Regno Unito ed in Belgio).

Grafici: Stime Eurostat - Fonti: Stati membri e Eurostat

Fig.1 – Domande di asilo (in migliaia), UE-15, 1985-2000



Fig.2 – Percentuale di domande di asilo per Stati membri, media 1997 - 1999 (totale = 892.381)

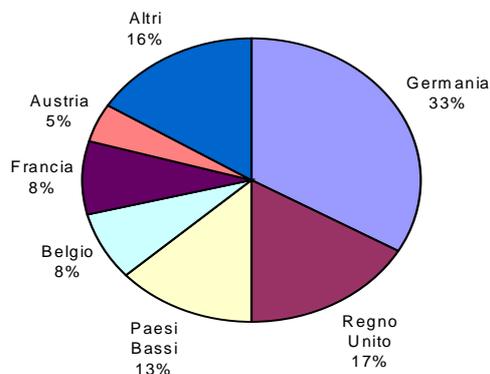


Fig.3 – Percentuale di casi riconosciuti ai sensi della convenzione di Ginevra tra gli Stati membri, media 1997 - 1999 (totale= 89.576)

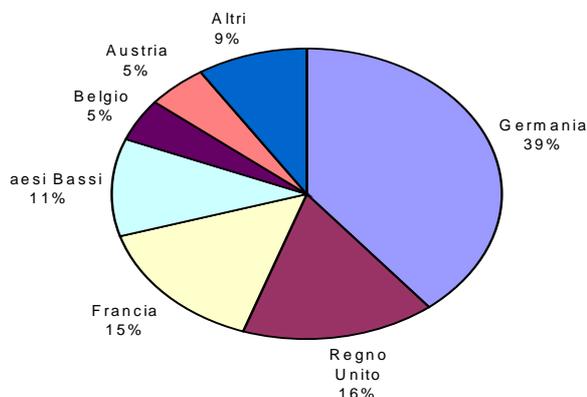
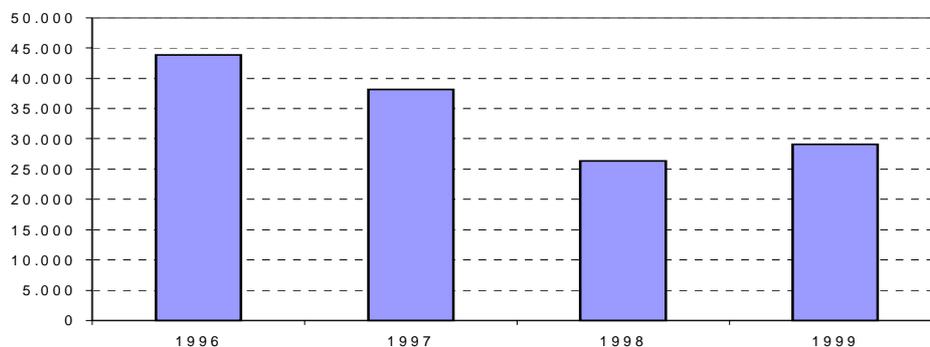


Fig.4 – Casi di riconoscimenti ai sensi della convenzione di Ginevra, UE-15, 1996-1999



Sebbene il numero di riconoscimenti dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra sia rimasto relativamente stabile, in valore assoluto, all'inizio degli anni '90, nonostante le variazioni della domanda, negli ultimi anni si osserva un relativo calo. Tale flessione potrebbe essere spiegata dalle ragioni seguenti:

- le misure adottate dagli Stati membri o dall'Unione europea, che avrebbero l'effetto di deviare alcuni flussi di rifugiati verso altre destinazioni o di dissuadere alcuni rifugiati dal chiedere asilo;
- l'ipotesi avanzata da alcuni osservatori, secondo i quali i flussi migratori hanno sempre più carattere misto, in cui l'emigrazione per motivi economici si nasconderebbe dietro la richiesta d'asilo, il che aumenta naturalmente il tasso delle istanze respinte;
- un crescente divario tra la natura della richiesta e i criteri stabiliti dalla convenzione di Ginevra. Ciò si spiega soprattutto con la recrudescenza di conflitti armati che creano una

situazione d'insicurezza generalizzata e portano con sé violazioni dei diritti dell'uomo che è difficile far coincidere con la nozione di persecuzione, così come è intesa da una lunga tradizione d'interpretazione della convenzione di Ginevra in Europa. Sarebbe azzardato cercare di spiegare il calo complessivo del numero di riconoscimenti dello status di rifugiato nel numero totale di persone ammesse ai fini dell'asilo nell'Unione con una interpretazione "sempre più restrittiva" della convenzione di Ginevra in simili circostanze. Infatti, da un lato alle domande di persone provenienti da un paese nel quale la persecuzione individuale esiste in forme facilmente identificabili corrisponde tuttora un elevato tasso di riconoscimento dello status di rifugiato. Dall'altro, l'evoluzione della giurisprudenza nei ricorsi in appello ha portato ad includere gradualmente nel campo d'applicazione della convenzione di Ginevra delle situazioni nuove. Tuttavia, queste tendenze generano problemi di giurisprudenza divergente, che non garantiscono uno spazio comune europeo.

In ogni caso, occorre prendere in considerazione anche gli altri strumenti con i quali gli Stati membri soddisfano le richieste espresse di protezione. Gli Stati membri hanno elaborato forme di protezione complementari o sussidiarie al fine di accordare ai richiedenti asilo una protezione adeguata nei casi in cui non possano godere della qualifica di rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra, ma abbiano comunque bisogno di una protezione internazionale. L'articolo 3 della CEDU assume in questo contesto un ruolo centrale. Queste forme di protezione si sono sviluppate in modo non coordinato e sono in costante evoluzione in tutti gli Stati membri. In diversi Stati membri, i beneficiari di forme di protezione sussidiarie superano¹ in numero le persone riconosciute come rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra.

1.2 Le sfide e gli obiettivi di una procedura d'asilo comune e di uno status uniforme

Per poter definire degli orientamenti finalizzati ad una procedura comune e uno status uniforme è necessario raggiungere un consenso sulle sfide del compito e sugli obiettivi da raggiungere. A tale riguardo, la Commissione propone le seguenti azioni:

- In linea con le conclusioni di Tampere, adottare principi chiari che offrano garanzie a coloro che, legittimamente, cercano protezione nell'Unione europea e chiedono di essere ammessi nel suo territorio. Tali principi non devono mai prescindere dal rispetto della convenzione di Ginevra sui rifugiati e di altri strumenti pertinenti in materia di diritti dell'uomo e devono costituire il fondamento di un sistema capace di soddisfare le richieste di natura umanitaria sulla base della solidarietà.
- Rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo; applicare le disposizioni della convenzione di Ginevra nella sua interezza; garantire che nessuno sia rinvio in un paese nel quale rischia nuovamente di essere perseguitato, nel pieno rispetto del principio di non respingimento (non-refoulement).
- Permettere agli Stati membri di individuare coloro che hanno veramente bisogno di protezione e di rispondere in modo adeguato nei casi di vulnerabilità. Le norme adottate devono quindi essere eque, efficaci e portare a decisioni rapide e di elevata qualità.

¹ Ad esempio negli anni 1998 e 1999, la proporzione di forme di protezione sussidiarie rispetto ai riconoscimenti dello status ai sensi della convenzione di Ginevra è stata almeno doppia nei seguenti Stati membri: Paesi Bassi, Grecia, Finlandia, Svezia, Danimarca, Portogallo. In altri Stati membri che hanno recentemente introdotto forme di protezione sussidiaria, si osserva un aumento costante (Austria, Francia, Spagna). In Germania e nel Regno Unito, gli status sussidiari costituiscono una parte sostanziale e costante delle decisioni di ammissione alla protezione internazionale.

- Elaborare detta procedura e detto status nell'ambito di una politica comune in materia di immigrazione che prenda in considerazione tutte le dimensioni del fenomeno (partenariato con i paesi d'origine, trattamento equo per i cittadini di paesi terzi, gestione dei flussi migratori). In particolare:

- preservare la specificità dell'ammissione umanitaria e del diritto d'asilo nell'Unione europea, rispetto all'ingresso per altri motivi;

- trovare un equilibrio tra il rispetto assoluto della specificità di tale ammissione umanitaria ed i legittimi obiettivi di prevenzione e di lotta contro l'immigrazione illegale.

In questo contesto, la Commissione ritiene che gli Stati membri si troverebbero in posizione migliore per combattere ciò che è presentato come un vero e proprio abuso del sistema d'asilo, se si dotassero di un'ampia gamma di politiche di gestione dell'immigrazione, politiche che siano aperte, trasparenti e che tengano conto della situazione economica e demografica degli Stati membri dell'Unione. I complessi rapporti tra le citate dimensioni saranno esaminati in modo più approfondito in una comunicazione separata.

- Limitare i movimenti secondari derivanti esclusivamente dalla disparità tra le norme applicabili. Le divergenze nella politica d'asilo perseguite nei vari Stati membri devono scomparire, mentre si deve fare ogni sforzo per armonizzare le condizioni ed evitare gli effetti negativi nell'interesse degli Stati membri. I rifugiati e le persone che chiedono protezione devono potere beneficiare ovunque delle stesse condizioni d'esame della loro domanda e delle stesse condizioni di protezione e di soggiorno, indipendentemente dallo Stato membro in cui si trovano. Anche coloro che non hanno o non hanno più bisogno di protezione devono ricevere ovunque un trattamento equivalente.

- Considerare la prima fase prevista nei paragrafi 14, 16 e 17 delle conclusioni di Tampere e nel Quadro di controllo presentato nella primavera del 2000 come una base sulla quale elaborare una procedura comune e uno status uniforme.

- Individuare nel trattato la base per la definizione delle norme e rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Atteso che tali norme si inseriscono nel contesto generale dell'evoluzione dell'Unione europea nel senso di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, esse devono contribuire a garantire quanto più possibile la libera circolazione delle persone.

- Istituire consultazioni con le organizzazioni internazionali competenti, in particolare l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), come stabilito nella dichiarazione n. 17 del trattato di Amsterdam.

1.3 Il campo di applicazione

Alla luce dei dati relativi ai flussi, degli elementi ricordati al punto 1.1, delle varie forme che assume il bisogno di protezione internazionale, dei termini stessi del trattato e delle conclusioni di Tampere sul regime comune europeo in materia di asilo, degli obiettivi sopra descritti e in particolare dell'obiettivo di efficacia e di equilibrio, la procedura comune e lo status uniforme devono essere applicati a tutte le forme di protezione internazionale, e non soltanto alla protezione accordata dalla convenzione di Ginevra.

La Commissione ritiene che sia importante chiarire innanzitutto un punto: a suo parere, lo scopo della procedura comune e dello status uniforme non è quello di istituire un sistema per

il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra o di protezioni sussidiarie attraverso decisioni individuali, positive o negative, adottate da un organismo comunitario. Siffatta opzione sarebbe del tutto incompatibile con i principi di proporzionalità e di sussidiarietà; essa richiederebbe inoltre l'istituzione di un organo giurisdizionale specifico, competente a decidere in appello sulle decisioni individuali.

Nel contesto di una procedura comune e di uno status uniforme, potrebbe essere previsto, in una seconda fase, di approfondire i meccanismi e il contenuto della protezione temporanea in caso d'afflusso massiccio di sfollati. La direttiva proposta nel maggio 2000 mira, attraverso norme e meccanismi minimi, equi ed equilibrati, a permettere agli Stati membri di fare fronte a tale afflusso massiccio. La Commissione non intende tuttavia trattare tale problematica nella presente comunicazione.

PARTE II: DA UNA PROCEDURA COMUNE LIMITATA AD UNA PROCEDURA COMUNE INTEGRATA

2.1 Norme procedurali per la seconda fase

La proposta di direttiva sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato mira a conseguire a breve termine un livello minimo di armonizzazione di tali norme nella Comunità. Essa non obbliga gli Stati membri ad applicare delle procedure uniformi. Al contrario, gli Stati membri mantengono i loro regimi nazionali, ma si impegnano al rispetto di alcune norme e condizioni concernenti le autorità competenti e le procedure applicabili. Si tratta di una misura iniziale, in quanto gli Stati membri sono liberi di scegliere di applicare o meno tali norme anche alle procedure relative alla protezione sussidiaria nei confronti delle persone alle quali non è riconosciuta la qualifica di rifugiati.

In una seconda fase, l'elaborazione di una procedura comune comporterà una minor possibilità di scelta nei settori in cui nella prima fase era ammessa una certa flessibilità o la facoltà di derogare a talune disposizioni. Sarebbe necessario limitare, in vista dell'introduzione di una procedura comune, l'ambito di manovra lasciato agli Stati membri per quanto riguarda la natura e le competenze della prima istanza e le istanze d'appello (prevedendo ad esempio, una nozione comune di autonomia nei confronti del potere politico), le procedure di ammissibilità, le procedure accelerate, le procedure di frontiera. In secondo luogo, si potrebbero far convergere le interpretazioni nazionali delle norme flessibili, ad esempio quelle che disciplinano i limiti temporali.

Alcuni concetti, in particolare quelli di paese d'origine sicuro e di paese terzo sicuro, rimarrebbero da definire in data futura. Diverse opzioni sono possibili: l'adozione di liste comuni, ovvero l'eliminazione di tali concetti. Al riguardo, l'allargamento dell'Unione europea è un fattore da tenere in considerazione.

Infine si dovrà decidere sulla necessità di disciplinare per legge altri aspetti non inclusi nella prima fase (ad esempio: le norme sulla qualità dell'esame delle domande e delle decisioni, il trattamento dei documenti presentati dal richiedente, la traduzione dei documenti, il metodo e la durata dei colloqui personali, l'audizione in occasione del ricorso).

2.2 *La procedura unica*

Alcuni Stati membri hanno già optato per il metodo procedurale dello “sportello unico” e fra coloro che preparano una revisione del loro regime legislativo nazionale in materia d'asilo, molti operano la stessa scelta. Lo sportello unico è inteso a centralizzare l'esame di tutte le forme di protezione nel corso della stessa procedura in modo da garantire al richiedente che non venga trascurata alcuna forma di persecuzione o di rischio, ma anche al fine di ridurre i tempi complessivi dell'esame della richiesta di protezione internazionale. Ad esempio, se la richiesta di protezione è respinta a seguito di un esame alla luce della convenzione di Ginevra, la stessa autorità procederebbe all'esame della stessa domanda alla luce delle norme che offrono forme di protezione complementari. Tale metodo si differenzia da una prassi nella quale si procede all'esame della richiesta a norma della convenzione di Ginevra e, in caso di decisione negativa convalidata in appello, si deve intraprendere daccapo un nuovo esame della domanda ai fini di un'altra forma di protezione sussidiaria, in alcuni casi da parte di una diversa autorità. La procedura proposta potrebbe essere considerata un contributo importante alla procedura comune.

Tuttavia, l'instaurazione di tale procedura richiede l'esame di molte questioni:

- Vi è un rischio di svalutare il riconoscimento della qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra e, in caso affermativo, come evitarlo, ad esempio imponendo una determinata gerarchia dei criteri d'esame nel procedimento (obbligo di esaminare una domanda innanzitutto alla luce delle disposizioni della convenzione di Ginevra e dichiarare chiusa la pratica se i criteri sono soddisfatti; oppure passare successivamente all'esame delle altre forme di protezione se i criteri non sono soddisfatti), oltre all'obbligo di motivare le decisioni della procedura?
- Come deve essere trattata una procedura d'appello e l'impugnazione, da parte del richiedente, della decisione di rigetto della sua domanda a norma della convenzione di Ginevra, anche se gli è stata riconosciuta una protezione sussidiaria?
- Si devono escludere da questa procedura alcuni ostacoli all'allontanamento?

La Commissione avvierà uno studio su questo argomento allo scopo di apportare ulteriori elementi di riflessione.

2.3 *L'accesso al territorio*

2.3.1 Visti e misure di controllo alle frontiere esterne

Alcuni elementi di un approccio comune nella politica in materia di visti e di controllo alle frontiere esterne potrebbero essere adottati per tenere conto degli aspetti specifici dell'asilo. Questioni che meritano di essere approfondite sono la reintroduzione dell'obbligo del visto per i cittadini di paesi terzi solitamente esclusi da tale obbligo, allo scopo di combattere flussi improvvisi e massicci, la facilitazione della procedura di rilascio del visto in specifiche situazioni da precisare, la considerazione del bisogno di protezione internazionale nell'ambito delle legittime misure di lotta contro l'immigrazione illegale e contro la tratta di esseri umani, sul modello di quanto previsto nel quadro dei protocolli della convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale.

2.3.2 Domande di asilo presentate al di fuori dell'Unione europea e programmi di reinsediamento

Espletare la richiesta di protezione nei paesi d'origine e facilitare l'ingresso dei rifugiati nel territorio degli Stati membri attraverso un programma di reinsediamento sono due modalità per offrire un accesso rapido alla protezione evitando che i rifugiati rischino di cadere vittime delle reti d'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani o che debbano attendere a volte anni prima che il loro status sia riconosciuto.

Soltanto quattro Stati membri dell'Unione europea attuano dei programmi di reinsediamento, in cooperazione con l'ACNUR. Gli USA hanno una tipica procedura d'asilo a doppia corsia: una per gli arrivi spontanei e l'altra, con caratteristiche procedurali molto diverse, basata su un programma di reinsediamento, che richiede uno stretto coordinamento interno tra le diverse autorità pubbliche interessate e la cooperazione con le ONG e l'ACNUR. Quest'ultima opzione, secondo il parere della Commissione, deve avere carattere complementare e non può pregiudicare un adeguato espletamento delle domande individuali presentate a seguito di arrivi spontanei.

L'esame di tali opzioni nel contesto di una procedura comune d'asilo richiede che siano considerate preliminarmente molte questioni: il ruolo delle autorità negli Stati membri, delle missioni diplomatiche nei paesi d'origine, delle istituzioni comunitarie e dell'ACNUR, i costi e investimenti che ne derivano, le condizioni d'esame delle domande, la scelta dei paesi o delle regioni d'origine, il campo d'applicazione delle diverse forme di protezione (soltanto rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra o anche persone che richiedono un'altra forma di protezione internazionale), le quote e la distribuzione tra gli Stati membri, la relazione tra le domande presentate nel quadro del programma di reinsediamento e le domande "spontanee" in uno Stato membro dell'Unione europea, ecc.... La Commissione effettuerà studi di fattibilità in proposito.

2.4 Le conseguenze per le condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo

Una procedura comune non comporta, di per sé, un sistema uniforme di condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo. La Commissione ritiene che la necessità di armonizzare le condizioni d'accoglienza sia collegata a due obiettivi principali: offrire ai richiedenti asilo un livello equivalente di condizioni di vita in tutto il territorio della Comunità (indipendentemente dallo Stato membro nel quale si trovano) ed evitare i "movimenti secondari" che deriverebbero dalla disparità di condizioni applicate negli Stati membri. La Commissione presenterà una proposta legislativa relativa ad una misura iniziale nei primi mesi del 2001.

In un secondo tempo, qualora gli obiettivi suddetti siano stati raggiunti grazie all'adozione di norme minime comuni sulle condizioni d'accoglienza, si dovrà esaminare se è ancora necessario elaborare ulteriori misure di armonizzazione tra i sistemi nazionali d'accoglienza seguendo lo stesso metodo descritto al punto 2.1 (limitazione delle opzioni, convergenza delle interpretazioni nazionali delle norme flessibili, introduzione di nuovi elementi). Una procedura comune comporterà che un maggior numero di persone rientrerà nel campo d'applicazione dei sistemi d'accoglienza prima che sia emanata una decisione finale circa la loro richiesta di protezione, in particolare se si opta per la modalità della procedura unica. Infatti, tutti coloro che sollecitano una qualche forma di protezione internazionale (e non soltanto i richiedenti asilo ai sensi della convenzione di Ginevra) sarebbero soggetti ad una procedura identica e dovrebbero pertanto ricevere lo stesso tipo di trattamento sotto l'aspetto dell'accoglienza.

2.5 I criteri ed i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame delle domande d'asilo

L'adozione di una procedura comune e di uno status uniforme dovrebbe contribuire a presentare in tutt'altra prospettiva la questione della solidarietà tra gli Stati membri. Infatti, tale cornice di riferimento comune attenuerebbe gli effetti del fenomeno di “asylum shopping” oggi denunciati da numerosi osservatori e ridurrebbe i movimenti secondari che ne risultano. La Commissione è tuttavia consapevole del fatto che questa esigenza di solidarietà si pone già oggi. Una prima risposta a tale questione è offerta dall'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati e il dibattito dovrebbe continuare nel contesto dei negoziati relativi alla proposta di direttiva sulla protezione temporanea in caso d'afflusso massiccio di sfollati.

L'adozione di norme comuni concernenti le condizioni d'accoglienza, le procedure d'asilo e le modalità d'ammissione alla protezione internazionale consentiranno quindi di limitare i movimenti secondari. Tuttavia, ciò non elimina la necessità di istituire chiari ed efficaci meccanismi per determinare quale sia lo Stato competente per l'esame delle domande d'asilo. Esisteranno sempre dei fattori che determinano un disuguale flusso di richiedenti asilo tra gli Stati membri: la lingua, la presenza di parenti o di una comunità etnica, etc.... La Commissione è attualmente impegnata a valutare l'applicazione della convenzione di Dublino e proporrà nella primavera del 2001, come misura iniziale, uno strumento comunitario destinato a sostituire detta convenzione. Molte soluzioni possono essere previste e sono state descritte nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2000) 522.

È probabile che lo strumento destinato a sostituire la convenzione di Dublino si conformerà ai principi che sottendono l'attuale convenzione e che apporterà dei miglioramenti dettati dall'esperienza. Tuttavia, l'istituzione di una procedura comune e di uno status uniforme renderebbe più facilmente proponibile di quanto lo sia allo stato attuale un sistema basato sul solo criterio del luogo in cui la domanda è presentata, sostenuto da un meccanismo semplice di presa in carico reso efficace da EURODAC.

2.6 I rimpatri

Una efficace politica di rimpatri o di allontanamenti si rende assolutamente indispensabile ai fini della credibilità del sistema comune d'asilo e della procedura comune. Pertanto, quando una richiesta di protezione sia stata trattata con una procedura equa e completa, nella quale si siano esaminati tutti i fattori che rendono necessaria una protezione internazionale e gli ostacoli al rimpatrio, e quando tale richiesta sia stata respinta, e il richiedente non abbia altro titolo per restare nel territorio dell'Unione, egli deve lasciare tale territorio e rientrare nel suo paese d'origine o in un paese terzo. In caso contrario, l'intera procedura d'ammissione e d'esame delle domande di asilo ne sarebbe compromessa, soprattutto se esiste un numero elevato di domande di asilo abusive. Un'effettiva applicazione di tale principio di rimpatrio contribuisce a rendere efficiente il regime d'asilo ed a proteggerne l'integrità. Principi comuni potrebbero essere elaborati, se necessario, a livello dell'Unione europea.

I rimpatri volontari devono essere trattati prioritariamente. In questa prospettiva, la Commissione auspica che l'utilizzo del Fondo europeo per i rifugiati costituisca un incentivo allo sviluppo di programmi in materia. Tuttavia, oltre ai rimpatri volontari devono essere previsti dei rimpatri forzati ove necessario, al fine di dare credibilità al regime comune in materia d'asilo e ad una efficace politica di allontanamenti.

Può accadere che talune persone alle quali è riconosciuta la qualifica di rifugiato o che beneficiano di altre forme di protezione internazionale vogliano fare volontariamente ritorno

al proprio paese, benché godano tuttora del diritto di risiedere nel paese ospitante. Pur tenendo presente che il rientro è fondato su una volontà personale di lasciare il paese ospitante, la Comunità potrebbe sostenere adeguatamente tali movimenti. Orientamenti comuni potrebbero anche essere adottati a livello dell'Unione europea, se necessario, per accompagnare in modo coordinato questo tipo di rimpatri.

PARTE III: UNO O PIÙ STATUS UNIFORMI E VALIDI IN TUTTA L'UNIONE

3.1 Interpretazione comune della qualifica di rifugiato e del bisogno di protezione internazionale.

La Commissione presenterà nel 2001 delle proposte legislative volte ad armonizzare le norme sul riconoscimento e il contenuto dello status di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria che offrono uno status appropriato. Al termine di questa prima fase iniziale, e indipendentemente dal risultato, sarà necessario esaminare se si possono elaborare dei meccanismi atti a correggere alcune differenze che eventualmente permangono o a prevenire le interpretazioni divergenti delle norme comunitarie.

Un richiedente protezione deve poter essere ragionevolmente certo che, indipendentemente dallo Stato membro al quale si rivolge, beneficerà di possibilità equivalenti di ottenere una protezione adeguata. La parte IV propone elementi che potranno contribuire a limitare le differenze d'interpretazione. Tuttavia, una delle opzioni relative allo status sarebbe che gli Stati membri dispongano di almeno una forma di protezione sussidiaria, con la conseguenza che una persona potrebbe ottenere tale status, mentre avrebbe eventualmente ottenuto lo status di rifugiato in un altro Stato membro; occorre quindi evitare che in tal modo l'interessato si trovi gravemente penalizzato. Il livello dei diritti connessi a questa forma di protezione sussidiaria riveste pertanto un'importanza fondamentale.

Gli Stati membri dovranno rendere coerenti le loro disposizioni nazionali in materia di individuazione del bisogno di protezione e delle condizioni di cessazione se vogliono rendere efficiente il regime comune europeo, soprattutto se intendono orientarsi verso un riconoscimento reciproco delle decisioni negative e delle forme comuni di cooperazione per l'esecuzione di tali decisioni. È pertanto essenziale disporre di un'interpretazione comune dei motivi che giustificano la revoca di una protezione. Facendo l'esempio di una protezione sussidiaria accordata ad un numero elevato di persone provenienti dallo stesso paese terzo e successivamente revocata in uno Stato membro ma non in altri, si produrrebbero effetti negativi in termini di movimenti secondari che minerebbero alla base il concetto stesso di status uniforme valido in tutta l'Unione.

I risultati delle estese consultazioni avviate recentemente dall'ACNUR influenzeranno naturalmente il processo avviato nell'Unione europea.

3.2 Elementi di uno o più status personali uniformi

3.2.1 Recepire nel diritto comunitario lo status di rifugiato di Ginevra?

Il riconoscimento della qualifica di rifugiato è obbligatorio per tutte le parti che hanno aderito alla convenzione di Ginevra. I diritti e vantaggi dei rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra sono prescritti dalla stessa convenzione e sono obbligatori per gli Stati membri. Non si tratta quindi di sostituire tali diritti con un regime "regionale", bensì di recepirli, se necessario, nel diritto comunitario, soprattutto in vista dell'armonizzazione dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, dell'obiettivo di un'applicazione uniforme di tali diritti, della libera

circolazione e del diritto di risiedere in un altro Stato membro, nonché come parte degli sforzi di elaborare a livello comunitario un corpus di norme in materia di diritti fondamentali.

3.2.2 Uno o più status sussidiari?

Benché la qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra non sia necessariamente definitiva, il bisogno di protezione che le forme di protezione sussidiaria soddisfano ha spesso una durata temporale più limitata. Tali forme soddisfano spesso richieste individuali di protezione dovute a situazioni che possono essere estremamente specifiche oltre che, parallelamente, a situazioni collettive (si pensi ad esempio ad una situazione di violenza generalizzata). Si potrebbero pertanto prevedere diverse forme uniformi di protezione, con eventuali varianti attinenti ai criteri di revoca; si tratterebbe di considerare se la forma o le forme di protezione sussidiaria devono dare luogo a diritti variabili a seconda dei motivi o della durata di ammissione oppure se siffatte varianti non complichino inutilmente il sistema d'asilo.

3.2.3 Uno status unico?

Uno status unico, che accorda gli stessi tipi di diritti ai rifugiati riconosciuti a norma della convenzione di Ginevra e alle persone che beneficiano di protezione sussidiaria, potrebbe essere un'opzione per semplificare la pratica e il sistema, ma anche per ampliare l'opzione dello "sportello unico" soprattutto al fine di evitare il ricorso sistematico all'appello quando sia negato il riconoscimento sulla base della convenzione di Ginevra. Si tratterebbe di esaminare come evitare che tale status pregiudichi i diritti connessi allo status di rifugiato convenzionale: l'opzione più ovvia al proposito consiste nell'accordare lo stesso tipo di diritti di quelli concessi, in particolare, dalla convenzione di Ginevra. Potrà anche essere esaminata la questione di eventuali varianti riferite alla durata del soggiorno.

3.3 *Documenti, diritti, libera circolazione e diritto di residenza in un altro Stato membro*

Il riferimento di base per i diritti accordati alle persone che beneficiano di una protezione deve essere quello dei diritti accordati ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nell'Unione europea, che a loro volta devono essere comparabili in tutta l'Unione. Tuttavia, sarà necessario esaminare in che misura i diritti accordati ad una persona che beneficia di una protezione debbano riflettere considerazioni specifiche relative alla situazione di protezione, la vulnerabilità di tali persone ed il fatto che esse non hanno lasciato di propria volontà la loro comunità d'origine.

L'accesso a posti di lavoro dipendente ed autonomo, le condizioni per l'ottenimento di un permesso di lavoro, l'accesso a diritti sociali (previdenza e assistenza sociale), all'istruzione, alle cure sanitarie (aspetto che richiede a volte un approccio particolare a causa della vulnerabilità di alcune persone derivante dall'esperienza della persecuzione politica o della prigionia, della tortura e delle circostanze della fuga) sono elementi dello status che vanno armonizzati, oltre al ricongiungimento familiare e al tipo di status da accordare ai membri di una famiglia ricongiunta. La Commissione ha già presentato proposte in questo settore nel dicembre 1999.

Uno o più status uniformi implicherebbero anche documenti di soggiorno e di viaggio armonizzati per quanto riguarda la durata di validità, il formato e le condizioni di rinnovo.

Si devono esaminare anche le condizioni di residenza in un altro Stato membro. Ad esempio, nel caso di un rifugiato in senso convenzionale che ha diritto ad un permesso di soggiorno di

lunga durata, lo status uniforme valido in tutta l'Unione potrebbe prevedere che egli possa trasferirsi in un altro Stato membro dopo un certo numero di anni o trasferirsi per effettuare degli studi o una formazione professionale. Le condizioni dovrebbero essere equivalenti a quelle richieste ai cittadini dell'Unione europea (si dovrebbero imporre condizioni relative ai mezzi di sostentamento o ad un'occupazione). In questo contesto vanno esaminate le questioni attinenti al trasferimento della protezione tra Stati membri o alla revoca della protezione, così come meccanismi d'informazione o di trasmissione della documentazione raccolta in occasione dell'esame della domanda del rifugiato, se egli cambia il luogo di residenza. Nel contesto di uno status uniforme valido in tutta l'Unione, ci si può legittimamente chiedere se sarebbero ancora indispensabili tutti i meccanismi di trasferimento di responsabilità stabiliti dall'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità verso i rifugiati² o da accordi bilaterali tra Stati membri. La Commissione avvierà uno studio al riguardo.

Tali diritti non escludono l'applicazione di misure giustificate dal mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale degli Stati membri, fatto comunque salvo il principio di non respingimento.

Nel contesto di uno status uniforme, è anche necessario considerare il problema della lotta contro la discriminazione sulla base dell'articolo 13 del trattato che istituisce la Comunità europea. La Commissione ricorda in particolare che, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio del pacchetto di misure contro la discriminazione, la Comunità si è impegnata a dare effettiva applicazione al principio della parità di trattamento senza distinzione in base alla razza, l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Le due direttive che attuano tale principio si applicano anche nei confronti dei cittadini di paesi terzi e di apolidi che risiedono legalmente nell'Unione e forniscono quindi una solida base anche per le persone che godono di protezione internazionale.

3.4 Integrazione ed accesso alla cittadinanza

I rifugiati e le persone che godono di protezione dovrebbero beneficiare di e contribuire alle politiche d'integrazione in condizioni che consentono pari opportunità equivalenti in tutti gli Stati membri, pur in considerazione della diversità e degli aspetti specifici delle iniziative nelle comunità locali e nella società civile. Il diritto all'occupazione è ovviamente determinante in questo settore, ma deve essere accompagnato a volte da misure volte ad aiutare le persone che godono di protezione ad integrarsi nel mercato del lavoro; si pensi ad esempio a misure speciali d'istruzione e di formazione. Iniziative comunitarie come il programma Equal o il Fondo europeo per i rifugiati possono affiancare le disposizioni nazionali. L'Unione europea deve potere beneficiare del talento di tutti i rifugiati, comprese le capacità professionali.

Al contempo, le misure d'integrazione devono anche trovare un equilibrio con la necessità per alcuni rifugiati e persone che godono di protezione di preparare il rientro nel loro paese d'origine. Approcci comuni potrebbero anche essere adottati per offrire una soluzione duratura in caso d'impossibilità di rientro nel paese d'origine dopo un certo numero di anni.

Il trattato CE non contiene disposizioni relative all'accesso alla cittadinanza. Tuttavia le conclusioni di Tampere sottolineano che il "Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono". La convenzione di Ginevra

² Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1980; non tutti gli Stati membri vi hanno aderito.

prevede che gli Stati contraenti facilitino “l'assimilazione e la naturalizzazione dei rifugiati” (articolo 34). La Commissione è favorevole ad intraprendere una riflessione comune a questo proposito, che potrebbe, in futuro, estendersi all'offerta di una forma di “cittadinanza civica” basata sul trattato CE, ispirata alla Carta dei diritti fondamentali e costituita da un insieme di diritti e doveri valido per i cittadini di paesi terzi.

Affinché l'integrazione dei rifugiati e di altre persone che godono di protezione sia effettiva, deve esistere un ambiente politico favorevole in questo senso. Alcuni Stati membri hanno recentemente dovuto registrare reazioni razziste e xenofobe nei confronti di rifugiati e di richiedenti asilo. I responsabili politici ed i mezzi di comunicazione svolgono un ruolo fondamentale nell'orientare l'opinione pubblica e devono evitare qualsiasi dichiarazione che possa dare adito a sentimenti razzisti.

PARTE IV: ANALISI COMUNI

Gli elementi esposti nelle parti II e III richiedono un impegno su larga scala in termini di informazione, valutazione, dati statistici ed integrazione di alcuni aspetti di politica estera affinché si possano effettuare analisi comuni a sostegno della procedura comune e dello status uniforme.

4.1 Informazioni, scambi e valutazioni comuni

Le autorità nazionali e le autorità d'appello devono avere accesso ad un'ampia gamma di fonti d'informazione e di valutazione per applicare le norme e principi adottati a livello CE, nonché per una percezione convergente dei rischi, del bisogno di protezione e delle situazioni nei paesi d'origine, rivedere in profondità la qualità delle loro decisioni, comparare varie prassi e adottarne le migliori. Tutto ciò richiede l'adozione di norme comuni circa lo scambio di informazioni sui paesi d'origine e i paesi di transito, una politica armonizzata sulle finalità di tali informazioni nelle decisioni individuali e nella procedura d'asilo in generale, nonché le conseguenze tratte da tali informazioni ai fini dell'esame delle domande.

Norme comuni per lo scambio di informazioni permetterebbero alle autorità degli Stati membri di condividere in piena fiducia le informazioni raccolte nei paesi d'origine e i paesi di transito sulla situazione generale in tali paesi e le violazioni dei diritti dell'uomo che vi si verificano. A tal fine, si dovrebbero istituire reti di contatto permanente e, ove necessario, instaurare rapporti quotidiani tra le autorità che esaminano le domande nell'Unione europea e le ambasciate degli Stati membri all'estero. Successive iniziative potrebbero inoltre contribuire ad un approccio comune, quali la preparazione di relazioni comuni sulla base di varie fonti d'informazione, comprese le organizzazioni internazionali e non governative.

Affinché questo scambio di informazioni possa essere utile, i risultati devono essere resi disponibili agli operatori delle autorità accertanti che trattano i casi concreti, affinché possano utilizzarle nell'adozione delle loro decisioni nei casi individuali. Si potrebbero stabilire norme comuni sulla riservatezza e i riferimenti alle fonti nelle decisioni.

Al di là della raccolta, diffusione e utilizzo di tali informazioni nelle decisioni, potrebbe essere previsto di sviluppare meccanismi per valutare congiuntamente le conseguenze di tali informazioni ai fini del trattamento dei vari casi. Una valutazione comune dei rischi per alcune categorie di richiedenti asilo potrebbe portare ad orientamenti comuni a livello europeo. Ciò presupporrebbe una collaborazione molto stretta tra le amministrazioni nazionali. Tali meccanismi potrebbero eventualmente portare a decisioni del Consiglio volte

ad individuare gruppi o situazioni che presentano o meno determinati rischi. Tali decisioni non conferirebbero un diritto automatico di protezione o un rifiuto automatico, ma contribuirebbero ad inquadrare meglio i casi nell'attività quotidiana delle autorità competenti per l'esame delle domande.

Nuovi meccanismi di cooperazione tra le amministrazioni nazionali, le autorità che esaminano le domande e i ricorsi si rendono indispensabili. Tali meccanismi possono avere per oggetto: la compilazione e lo scambio di informazioni (utilizzando anche strumenti informatici), l'analisi dei dati statistici, i sistemi di rapida allerta, la rapida comunicazione delle decisioni giudiziarie ed amministrative nazionali e comunitarie, lo scambio delle buone prassi, gli studi dei casi compresa la tecnica c.d. "sentencing"³, la formazione permanente del personale che tratta le domande, la valutazione comune della situazione nei paesi d'origine o di transito e delle situazioni specifiche di persecuzione o che comportano comunque un bisogno di protezione internazionale. Un obiettivo a lungo termine potrebbe essere una base dati per le fonti d'informazione abbinata ad un servizio di traduzione. Questi obiettivi saranno presi in considerazione dalla Commissione in occasione dell'elaborazione dello strumento di cooperazione amministrativa che sostituirà il programma Odysseus nel 2002 (che termina nel 2001).

Nel 1992, il Consiglio ha creato un gruppo informale per lo scambio di informazioni e per le consultazioni (senza poteri decisionali), denominato CIREA⁴, con il compito di facilitare il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche e delle prassi in materia d'asilo. La Commissione vi partecipa attivamente. È legittimo chiedersi se il gruppo CIREA risponda tuttora alle necessità di un regime comune europeo in materia d'asilo e, a maggior ragione, a quelle di una procedura d'asilo comune e di uno status uniforme. È evidente che è sempre più difficile giungere a valutazioni comuni e che i risultati dei lavori soltanto raramente sono resi disponibili al personale addetto al trattamento delle domande di asilo.

4.2 Un settore di azione prioritaria: la raccolta di dati statistici

Istituire ed attuare un regime comune europeo in materia d'asilo richiede un'analisi approfondita dell'ampiezza dei flussi migratori, delle loro origini e delle caratteristiche delle domande di protezione e delle risposte che ricevono. Queste analisi devono essere al servizio della politica d'asilo affinché sia possibile elaborare strumenti adeguati o reagire a tali flussi in modo più rapido se non addirittura in anticipo, o anche riformare ciò che è necessario. A livello dell'Unione europea, i dati statistici in materia d'asilo sono stati raccolti gradualmente nell'ambito del gruppo CIREA. A metà 1998, il Consiglio ha incaricato la Commissione di provvedervi e di approfondire i lavori finalizzati a far convergere maggiormente i concetti che sottendono tale raccolta. Tali lavori hanno carattere di riservatezza, ma Eurostat inserisce tutti i dati pubblici nella sua base dati New Cronos, accessibile a tutti.

Benché la raccolta migliori gradualmente, molto rimane da fare. In primo luogo, essa riflette inevitabilmente l'assenza di una procedura comune e di status comparabili. Ma tale spiegazione è insufficiente. Il settore dei dati statistici non è stato ancora riconosciuto come prioritario in molti Stati membri. In alcuni Stati membri, anche nel contesto puramente nazionale, le autorità nazionali hanno soltanto una visione superficiale dei dati in materia d'asilo, in mancanza di strumenti o di raccolta di alcuni dati. La Commissione riceve alcuni

³ Tecnica che consente di correggere le divergenze nella giurisprudenza.

⁴ Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum (Centro di informazione, riflessione e di scambio in materia d'asilo).

dati tardivamente o in modo incompleto, o non ne riceve affatto. Le prime fasi dell'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati con riferimento alla ripartizione dei fondi tra Stati membri hanno evidenziato numerose difficoltà, innanzitutto a fornire i dati e poi ad operare raffronti che siano significativi.

Oltre ai miglioramenti al processo di raccolta dei dati sulla base della valutazione già fatta dalla Commissione, sembra venuto il momento di riflettere in modo strategico sulle necessità di dati statistici a sostegno dei processi decisionali e dello sviluppo delle capacità d'analisi. In questo contesto, sarebbe anche utile per l'Unione europea conseguire una buona cooperazione con le organizzazioni internazionali quali l'ACNUR o le consultazioni intergovernative di Ginevra (IGC) che lavorano anch'esse sugli aspetti statistici.

4.3 Aspetti di politica estera

Una procedura comune e uno status uniforme comportano una mobilitazione ancora maggiore degli strumenti di politica estera a disposizione dell'Unione, ad esempio, per quanto attiene alla raccolta e allo scambio di informazioni sui paesi d'origine, il monitoraggio dei flussi, la situazione dei diritti dell'uomo, la sorveglianza degli aiuti alla ricostruzione e umanitari nei paesi o regioni d'origine. Le missioni diplomatiche dell'Unione potrebbero essere coinvolte per contribuire sotto tali aspetti.

L'esame della situazione specifica di un paese o di una zona d'origine secondo un metodo integrato può apportare validi nuovi elementi di comprensione alle autorità che esaminano le domande.

Infine, la procedura comune e lo status uniforme potrebbero avere come conseguenza di un maggior sviluppo delle competenze esterne della Comunità.

PARTE V: UN'ARCHITETTURA POSSIBILE E UN METODO D'ESAME

5.1 Il concetto di "a termine"

Nella fase di preparazione del Consiglio europeo di Tampere, la Commissione si era pronunciata a favore della creazione di un regime comune europeo in materia di asilo. Il Consiglio europeo ha ritenuto opportuno precisare che il regime europeo in materia d'asilo doveva inizialmente essere avviato con una prima fase (a breve termine), seguita da una seconda fase (a termine). A partire dal 2001, il calendario legislativo dell'Unione europea dovrebbe fornire al Consiglio, sulla base delle proposte della Commissione, l'occasione di dimostrare la sua capacità di attuare gli impegni a breve termine derivanti dal trattato, dal piano d'azione di Vienna e dalle conclusioni di Tampere. È necessario adottare gli strumenti prima del 1° maggio 2004, ma anche recepirli negli ordinamenti nazionali.

La "speranza di vita" delle norme attualmente proposte o in fase di elaborazione deve essere sufficientemente lunga per permettere una prima ondata di convergenza e per trarne alcuni insegnamenti, eventualmente a partire da una prima serie di elementi di una giurisprudenza comunitaria in materia. Ciò non significa che gli strumenti a breve termine debbano trascurare l'obiettivo a lungo termine. Il carattere ambizioso delle prime norme minime proposte è, e rimarrà, elevato. In ciascuna delle sue proposte, la Commissione prevede possibili collegamenti con le fasi ulteriori.

Il ritmo dei lavori determinerà la durata della prima fase. Tuttavia, il Consiglio potrà comunque, ove lo reputerà auspicabile, anticipare il passaggio alla seconda fase.

Una procedura comune e uno status uniforme possono essere elaborati sulla base del testo attuale del trattato? La Commissione ritiene che il concetto di norme minime non implichi necessariamente un minor livello di ambizione per quanto attiene alla portata delle misure adottate sulla base del trattato. Tuttavia, occorre essere consapevoli che una risposta adeguata al mandato conferito dal Consiglio europeo di Tampere richiede un'interpretazione in senso lato del concetto di norme minime.

5.2 *Gli strumenti*

La Commissione ritiene che una procedura comune e uno status uniforme non saranno sostenuti soltanto da strumenti e tecniche legislative. Essa ha individuato una serie di strumenti e di azioni il cui sviluppo permetterà di precisare gradualmente il contenuto della procedura comune e dello status uniforme. Tali strumenti ed azioni includono:

- le iniziative della prima fase. L'armonizzazione auspicata avrà, in questa prima fase, le caratteristiche tipiche del diritto comunitario. Relazioni sull'attuazione (previste dalle disposizioni degli atti di base) devono essere elaborate periodicamente. La Commissione può anche organizzare riunioni ad hoc di esperti;

- il funzionamento dei comitati di contatto o gruppi di coordinamento istituiti per dare seguito all'applicazione degli strumenti legislativi (si vedano le recenti proposte sulla protezione temporanea in caso d'afflusso massiccio di sfollati e sulle procedure d'asilo). Tali comitati possono facilitare il recepimento e l'attuazione armonizzata delle norme attraverso consultazioni periodiche sui problemi pratici che possono sorgere; possono facilitare le consultazioni tra Stati membri sulle eventuali misure più rigorose o supplementari adottate a livello nazionale;

- la creazione di una giurisprudenza in materia da parte degli organi giudiziari nazionali ed europei. Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario (notifica da parte degli Stati membri delle disposizioni nazionali, seguita da denunce, infrazioni e sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee) indurrà un effetto di convergenza e d'armonizzazione al servizio della procedura comune e dello status uniforme;

- studi di fattibilità su talune opzioni;

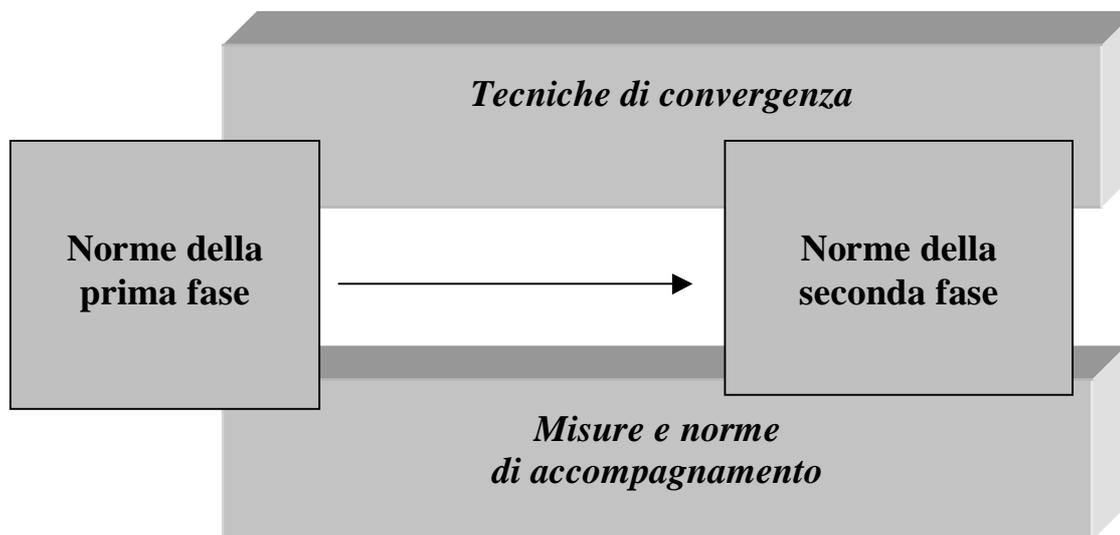
- lo sviluppo di strumenti d'analisi;

- lo sviluppo di forme di cooperazione amministrativa.

La Commissione potrebbe impegnarsi a fare ogni anno il punto dei progressi registrati nell'attuazione delle varie azioni e a formulare raccomandazioni che possano orientare l'azione futura.

L'obiettivo di preservare la specificità dell'ammissione per motivi umanitari nell'Unione europea deve essere salvaguardato, ma ciò non impedisce di utilizzare, nelle norme o misure adottate dalla Comunità, strumenti comuni che disciplinino l'ammissione e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, quando non vi sia alcuna valida ragione per operare delle distinzioni. Tale è sempre stato del resto lo spirito che ha guidato la Comunità, ad esempio quando i rifugiati sono stati inclusi nel campo d'applicazione del regolamento del 1971 sulla sicurezza

sociale⁵ o, recentemente, quando la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare. Ciò può essere realizzato sia attraverso l'inserimento nel campo di applicazione di uno strumento sia tramite una forma di riferimento incrociato.



5.3 La cooperazione con l'Alto Commissariato per i rifugiati e la società civile

L'ACNUR dovrà essere consultato sulle iniziative dell'Unione europea volte ad una procedura comune e uno status uniforme. La Commissione osserva che, parallelamente, l'ACNUR ha avviato un processo di estese consultazioni sul rafforzamento del sistema di protezione internazionale e che la riflessione europea in materia di procedura comune e status uniforme si inquadra in tale processo. Si dovrà peraltro riflettere sul ruolo dell'ACNUR nell'attuazione degli elementi costitutivi (norme o meccanismi) della procedura comune e dello status uniforme.

Una procedura comune e uno status uniforme dovrebbero essere l'occasione per considerare le relazioni tra la Comunità, la convenzione di Ginevra e gli organismi internazionali che elaborano testi di riferimento in materia di protezione (ad esempio, il Comitato esecutivo dell'ACNUR, il Comitato internazionale della Croce Rossa). La procedura comune e lo status uniforme potrebbero avere per effetto un'estensione delle competenze esterne della Comunità.

Infine anche gli esponenti della società civile, le associazioni, le organizzazioni non governative e le autorità e comunità locali dovranno essere associati a questo nuovo sistema, come partecipanti e vettori dei valori dell'asilo in Europa.

5.4 Dare seguito con risolutezza alla presente comunicazione

L'adozione di una procedura comune d'asilo e di uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per le persone alle quali è riconosciuto il diritto d'asilo, costituisce uno degli obiettivi più ambiziosi che i Capi di Stato e di governo si siano prefissi, ed anche uno degli elementi centrali ai fini della creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Si tratterà

⁵ Regolamento (CEE) n. 1407/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, GU L 28, del 30.1.1997 (versione consolidata).

infatti di dare espressione concreta a quei valori fondamentali che, enunciati, appaiono tanto attraenti a coloro che, altrove nel mondo, ne sono privati. Fondati sugli strumenti internazionali applicabili in materia di diritti dell'uomo, e in particolare la convenzione di Ginevra, tali meccanismi completeranno la costituzione di un regime europeo comune in materia di asilo nel rispetto dei requisiti di semplificazione, d'equità, di trasparenza, d'efficacia e di rapidità, che spesso sono solo apparentemente in contraddizione. Essi avranno infatti, inevitabilmente, delle conseguenze su altri aspetti della politica d'asilo, in particolare sui modi in cui si esprimerà la solidarietà tra gli Stati membri o ancora sulle condizioni d'accoglienza e d'integrazione. Nell'ipotesi dello sviluppo di nuovi strumenti d'analisi e del rafforzamento della cooperazione amministrativa, questa nuova architettura si avvarrà con profitto dei primi sforzi di ravvicinamento intrapresi subito dopo l'adozione delle conclusioni di Tampere. Anche se occorre prepararne accuratamente le basi, il progresso verso tale obiettivo dovrebbe essere rapido, soprattutto perché appare oggi evidente che è necessario consolidare il diritto d'asilo in un mondo in evoluzione all'inizio del nuovo millennio.

Con la presente comunicazione, la Commissione intende conformarsi al mandato conferitole dal Consiglio nel paragrafo 15 delle conclusioni di Tampere. La Commissione auspica che il dibattito in proposito sia condotto con determinazione e regolarità in tutti gli ambiti competenti affinché possano emergere degli orientamenti chiari. Il Consiglio europeo, che ha conferito il mandato, dovrà in ogni caso ritornare sulla questione quando si tratterà di effettuare il riscontro di metà percorso nel dicembre 2001 a Bruxelles e, se necessario, prima della fine del periodo transitorio di cui all'articolo 67 del trattato CE. Si dovrebbe anche procedere annualmente a livello del Consiglio ad una revisione strategica, come descritta al punto 5.2, sulla base di una relazione della Commissione.

Parallelamente a tale attività di controllo, la Commissione avvierà una serie di misure di ordine pratico:

- ⇒ all'inizio del 2001, su richiesta della presidenza svedese, un'iniziativa congiunta con gli Stati membri, sia a livello tecnico che politico, in collaborazione con altre organizzazioni competenti, per migliorare sostanzialmente la qualità della raccolta statistica in materia d'asilo;
- ⇒ nel 2001, un'iniziativa concernente un nuovo programma comunitario che sostituisca il programma ODYSSEUS nel 2002, incentrato soprattutto sulla cooperazione tra autorità nazionali con competenze nel settore dell'asilo;
- ⇒ avvio di studi di fattibilità sull'opzione dello sportello unico; sulle domande d'asilo presentate al di fuori dell'Unione europea e un programma di reinsediamento a livello dell'UE; sulla questione dei trasferimenti di responsabilità tra gli Stati membri ai fini della protezione.

La Commissione propone pertanto l'elaborazione di una procedura comune e di uno status uniforme attraverso un metodo che preveda la definizione di orientamenti strategici, l'individuazione di punti di riferimento, la determinazione di obiettivi e l'attuazione di un seguito per valutare i progressi, senza pregiudicare l'esercizio delle competenze legislative comunitarie, in modo tale da rafforzare la definizione degli obiettivi politici. In questo contesto, la Commissione potrebbe preparare relazioni annuali contenenti raccomandazioni. Il metodo presuppone non soltanto la mobilitazione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri, ma anche l'instaurazione di una stretta collaborazione con tutti gli operatori governativi o non governativi, internazionali o nazionali, interessati alla politica comune in materia d'asilo.

Per concludere, la Commissione sottolinea che in materia d'asilo qualsiasi misura di breve termine deve inquadarsi in una politica stabile e prevedibile, guidata da obiettivi di lungo termine. Il quadro definito a Tampere, per la prima e per la seconda fase, offre tale possibilità. Questo processo deve anche essere guidato da una grande attenzione alla trasparenza in modo tale da consentire il più ampio dibattito pubblico che coinvolga il Parlamento europeo e la società civile, affinché le misure adottate ricevano il maggiore sostegno possibile.

Verso un regime comune europeo in materia d'asilo

- Regolamento EURODAC che istituisce un sistema per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo, che dovrebbe essere adottato nelle prossime settimane (proposta della Commissione: primavera 1999);
- Direttiva sul ricongiungimento familiare, che si applica anche ai rifugiati (proposta della Commissione: dicembre 1999);
- Decisione relativa ad un Fondo europeo per i rifugiati (adottata dal Consiglio nel settembre 2000, proposta dalla Commissione nel dicembre 1999);
- Direttiva sulla protezione temporanea in caso d'afflusso massiccio di sfollati (proposta della Commissione: maggio 2000);
- Direttiva sulle procedure d'asilo ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, (proposta della Commissione: settembre 2000);
- Direttiva sulle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo (proposta della Commissione: anteriormente al marzo 2001);
- Regolamento relativo ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato responsabile per l'esame di una domanda d'asilo (strumento comunitario destinato a sostituire la convenzione di Dublino), (proposta della Commissione: primavera 2001);
- Direttiva sul riconoscimento e il contenuto dello status di rifugiato (proposta della Commissione: secondo semestre 2001);
- Direttiva sulle forme di protezione complementare che offrono uno status adeguato (proposta della Commissione: secondo semestre 2001);
- Paesi terzi d'origine e di transito: seguito della relazione del Consiglio europeo di Nizza;
- Mobilitazione ai fini della raccolta dei dati statistici in materia d'asilo sulla base dei dati raccolti a partire dalla fine del 1998 (primo semestre 2001);
- Iniziativa su un nuovo programma comunitario che sostituirà il programma ODYSSEUS nel 2002 (termine del programma attuale: 2001), incentrato soprattutto sulla cooperazione tra autorità nazionali competenti nel settore dell'asilo (proposta della Commissione: nel 2001);
- Avvio di studi sull'opzione dello sportello unico; sulle domande d'asilo presentate al di fuori dell'Unione europea e un programma di reinsediamento a livello dell'UE; sulla questione dei trasferimenti di responsabilità tra gli Stati membri ai fini della protezione.