

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il valore aggiunto di un regime comune europeo di asilo, tanto per i richiedenti asilo quanto per gli Stati membri dell'Unione europea» (parere esplorativo)

(2011/C 44/03)

Relatore: **Cristian PÎRVULESCU**

Con lettera del 16 febbraio 2010 Joëlle MILQUET, vice primo ministro e ministro del Lavoro e delle pari opportunità del governo belga, responsabile della politica di migrazione e di asilo, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo, a nome della futura presidenza belga del Consiglio dell'UE e conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il valore aggiunto di un regime comune europeo di asilo, tanto per i richiedenti asilo quanto per gli Stati membri dell'Unione europea (parere esplorativo).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 giugno 2010.

Alla sua 464a sessione plenaria, dei giorni 14 e 15 luglio 2010 (seduta del 14 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con soddisfazione l'approccio proattivo delle istituzioni dell'UE in materia di asilo e l'interesse che alcuni Stati membri hanno mostrato nel realizzare passi in avanti in questo settore politico.

1.2 Benché la politica di immigrazione e di asilo dell'Unione europea sia soggetta alla pressione generata da molteplici fonti di insicurezza e di rischio esistenti a livello globale ⁽¹⁾, il CESE ritiene che le varie restrizioni di bilancio dovute alla crisi economica non debbano implicare una diminuzione del livello e della qualità della protezione per coloro che ne beneficiano. L'identità politica dell'Unione europea è strettamente legata alla protezione dei diritti umani. Il fallimento nel garantire tale protezione si ripercuote pesantemente sulla credibilità interna ed esterna dell'Unione quale entità politica e democratica.

1.3 L'estensione delle responsabilità dell'UE in questo settore e la modifica dei meccanismi decisionali dopo l'adozione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) offre delle opportunità per la creazione di uno spazio comune europeo di asilo. Esistono però anche dei rischi. Le aspettative suscitate possono essere eccessive rispetto alla capacità politica e amministrativa esistente.

1.4 Il CESE ritiene che una politica comune europea di asilo funzionale rappresenti il modo più efficiente e sostenibile per affrontare la questione del bisogno di protezione delle persone

in situazione di rischio e l'impatto di tale bisogno sugli Stati membri.

1.5 Il CESE non considera i beneficiari di protezione internazionale un onere economico o amministrativo, ma partner preziosi dei paesi e delle comunità che li ospitano. I beneficiari di protezione possono diventare nei paesi di origine il motore di un processo di riforma volto al rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e della protezione dei diritti umani. Le competenze acquisite li possono rendere degli attori cruciali dello sviluppo economico e sociale sia nei paesi ospitanti che in quelli di origine.

1.6 Il fallimento o il successo del sistema comune europeo in materia di asilo dipendono da un certo numero di variabili fondamentali: la protezione effettiva dei diritti dell'uomo, la solidarietà tra gli Stati membri, l'armonizzazione della legislazione e delle politiche nel settore, il miglioramento del contenuto sostanziale della protezione e il finanziamento adeguato delle istituzioni europee responsabili dell'applicazione della politica in materia di asilo. Per il CESE è prioritario conquistare la fiducia dell'opinione pubblica in generale, della società civile e dei governi degli Stati membri in una politica comune europea di asilo. Questo compito può essere realizzato attraverso la rapida attuazione di tale politica e il raggiungimento di risultati concreti specialmente nei casi considerati come un «banco di prova».

1.7 L'esistenza negli Stati membri di sistemi differenti di concessione dell'asilo genera costi ingenti. Con la creazione di un sistema comune europeo in materia di asilo si chiariscono e si limitano i costi, anzitutto attraverso la semplificazione legislativa (riduzione del numero di ricorsi o di domande ripresentate, limitazione della possibilità di utilizzo abusivo delle procedure) e poi attraverso l'azione delle istituzioni europee competenti (ad esempio, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) che possono subentrare alle autorità nazionali. Ciò faciliterà lo

⁽¹⁾ Ad esempio, il rischio associato al degrado dell'ambiente e ai conflitti che ne derivano.

scambio di buone pratiche, la formazione del personale e - quel che è importante - il riorientamento del flusso dei richiedenti asilo.

2. Introduzione

2.1 Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE è in una fase decisiva. Dal 1999 ad oggi il Consiglio ha adottato due piani quinquennali: il programma di Tampere (1999-2004) e il programma dell'Aia (2004-2009). Dopo dieci anni gli obiettivi stabiliti a Tampere sono stati raggiunti solo in parte. L'UE non è ancora uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. La politica comune in materia di immigrazione, asilo e sicurezza delle frontiere ha registrato progressi considerevoli ma disuguali.

2.2 Il programma di Stoccolma sarà applicato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, quindi, le misure relative a tutta una serie di politiche incluse in questo Trattato saranno adottate in sede di Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria e la procedura legislativa di codecisione con il Parlamento europeo. Ciò permetterà all'UE di stabilire obiettivi più ambiziosi e di rilanciare un processo che al momento è frenato dalla riluttanza di alcuni Stati membri.

2.3 L'adozione del Trattato di Lisbona, il quale comprende la Carta dei diritti fondamentali, ha notevolmente accresciuto le responsabilità e le competenze dell'Unione europea in materia di asilo. L'ampliamento delle competenze rappresenta una grande opportunità per avanzare verso la realizzazione degli obiettivi nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. Ciò può però rappresentare anche un rischio se le decisioni prese non riescono a guadagnare il sostegno degli attori coinvolti. Se non vengono risolte le tensioni e le incoerenze connesse a un settore così delicato - evidenti già nella fase di elaborazione della relativa politica -, si rischia di compromettere sia il progresso compiuto sinora che le prospettive future.

2.4 Il programma di Stoccolma è il risultato di un processo di consultazione attraverso il quale sono state integrate e attuate le proposte avanzate nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo⁽²⁾, nelle relazioni del Gruppo consultivo sul futuro della politica europea in materia di affari interni e giustizia⁽³⁾, nonché nei contributi ricevuti dalla Commissione europea tra settembre e novembre 2008 nel quadro della consultazione pubblica sul tema *Libertà, sicurezza e giustizia: quale sarà il futuro? Consultazione pubblica sulle priorità per i prossimi cinque anni*. Nel giugno 2009 la Commissione ha pubblicato la comunicazione intitolata *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini. Maggiore libertà in un contesto più sicuro*⁽⁴⁾, nella quale ha messo a profitto anche il parere in materia del CESE⁽⁵⁾.

2.5 La creazione del sistema comune europeo in materia di asilo nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si

basa sull'impegno per un'effettiva applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951) e sui valori fondanti nel settore dei diritti umani che sono condivisi dagli Stati membri. Nel periodo 1999-2006 si sono compiuti dei progressi importanti, tra cui l'adozione dei 4 strumenti normativi che costituiscono attualmente l'*acquis* in materia. Con la direttiva 2004/83/CE del Consiglio (la direttiva Qualifiche) si sono definiti i criteri comuni per identificare le persone che possono chiedere protezione internazionale e si è stabilito un livello minimo di prestazioni per tali persone in tutti gli Stati membri dell'UE. Con il programma dell'Aia e il programma di Stoccolma, la Commissione europea si è impegnata a valutare i progressi della prima fase e a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo una serie di misure entro la fine del 2010.

2.6 Fin dal 2002 il CESE ha partecipato al processo di elaborazione e attuazione di un sistema comune europeo in materia di asilo con la pubblicazione di numerosi pareri, tra cui il parere in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*⁽⁶⁾ e il parere in merito al piano strategico sull'asilo⁽⁷⁾.

2.7 Con la comunicazione *Piano strategico sull'asilo*⁽⁸⁾ del 17 giugno 2008, la Commissione ha proposto di portare a termine la seconda fase del sistema comune europeo in materia di asilo attraverso il miglioramento delle norme di protezione e la garanzia di una loro applicazione uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE. Con il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo adottato dal Consiglio europeo il 17 ottobre 2008, si è riconfermato il sostegno a questa politica e agli obiettivi fissati. Il piano strategico prevede sia la rifusione della direttiva Qualifiche nel quadro di un pacchetto più vasto che comprende la modifica del regolamento Dublino, del regolamento Eurodac e della direttiva Accoglienza⁽⁹⁾, sia la presentazione - avvenuta il 19 febbraio 2009 - della proposta relativa all'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo⁽¹⁰⁾. Le misure proposte comprendono inoltre il rafforzamento della dimensione esterna dell'asilo, anche attraverso un programma dell'UE per il reinserimento e lo sviluppo di programmi regionali di protezione.

2.8 Il governo del Belgio, in vista della presidenza belga del Consiglio dell'Unione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo che esamini la problematica dell'asilo. Nella richiesta ufficiale si segnala che la concessione di protezione internazionale alle persone in situazione di rischio è una delle sfide importanti per l'Unione europea e gli Stati membri. L'obiettivo principale, ossia costruire una politica comune europea di asilo, è stato perseguito con costanza negli ultimi anni. Si sono stabilite delle norme per l'attribuzione della protezione internazionale, determinate dalle responsabilità e create nuove istituzioni. Contuttocì, numerosi Stati membri sono restii ad armonizzare effettivamente la legislazione e le politiche. Senza il sostegno degli Stati membri, la costruzione legislativa e istituzionale europea

⁽²⁾ Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, doc. n. 13440/08, 24 settembre 2008.

⁽³⁾ Relazione del Gruppo consultivo sul futuro della politica in materia di affari interni: *Libertà, sicurezza, vita privata - Affari interni europei in un mondo aperto*, giugno 2008.

⁽⁴⁾ COM(2009) 262 definitivo.

⁽⁵⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80.

⁽⁶⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77.

⁽⁷⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 78.

⁽⁸⁾ COM(2008) 360 definitivo.

⁽⁹⁾ COM(2008) 815 definitivo, COM(2008) 820 definitivo, COM(2008) 825 definitivo.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 66 definitivo.

rischia di diventare inefficiente e costosa. I vantaggi di una politica comune europea in materia di asilo non sono ancora evidenti per gli Stati membri, i quali d'altra parte non si sono ancora assunti le loro responsabilità in modo chiaro.

2.9 Il CESE ha avanzato proposte costruttive in questo campo e ha accolto con soddisfazione i progressi realizzati nelle prassi dell'UE e in quelle degli Stati membri. Attraverso le posizioni espresse il Comitato si è apertamente fatto portavoce di principi e valori che danno la priorità ai diritti fondamentali dell'uomo e ha proposto misure volte a facilitare la realizzazione personale e professionale dei beneficiari di protezione internazionale. Il Comitato ha tuttavia segnalato a più riprese i limiti e le incongruenze delle politiche europee nelle fasi sia di progettazione che di attuazione. La riforma delle politiche e degli strumenti in questo settore deve essere consensuale e coinvolgere in un dialogo reale gli Stati membri, le istituzioni dell'UE, le organizzazioni della società civile, le imprese e le comunità locali.

3. Osservazioni generali

Il valore aggiunto del sistema comune europeo in materia di asilo per i richiedenti protezione e per gli Stati membri

3.1 Il CESE ritiene che una prospettiva in cui si sottolineino i vantaggi del sistema comune europeo in materia di asilo sia promettente e potenzialmente capace di ridare fiducia agli attori coinvolti, soprattutto agli Stati membri, nel processo di costruzione di tale sistema.

3.2 Il CESE esprime il proprio accordo in merito agli obiettivi fissati dall'Unione europea per quanto concerne il perfezionamento del sistema comune europeo in materia di asilo. Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione sulla sproporzione tra gli obiettivi fissati a livello europeo e le prassi nazionali in questo campo, la quale potrebbe venir accentuata dalla crisi economica e dalle sue ripercussioni sul piano sociale e politico.

3.3 Il sistema comune europeo in materia di asilo non può essere creato se non viene saldamente ancorato a un insieme di valori e principi comuni che pongano la dignità e la sicurezza dell'essere umano al centro delle azioni dell'UE e degli Stati membri.

3.4 A causa delle pressioni asimmetriche a cui sono sottoposti gli Stati membri - evidenziate dalle differenti percentuali di accoglimento delle domande, dal numero di impugnazioni delle decisioni e dal livello di movimenti secondari -, il principio implicito della solidarietà tra gli Stati membri non viene applicato.

3.5 Le basi del sistema comune europeo in materia di asilo sono minate dalla tendenza degli Stati membri a limitare l'armonizzazione della legislazione e delle prassi nazionali. L'armonizzazione non è un problema della politica d'asilo, ma lo strumento principale per mezzo del quale si concretizzeranno

i vantaggi del sistema comune. L'armonizzazione farà diminuire la pressione amministrativa e finanziaria su alcuni Stati membri. Allo stesso modo, garantirà un livello di protezione più alto per i richiedenti asilo, quanto meno nella fase iniziale della procedura. Perché l'armonizzazione dia i risultati previsti, essa non va realizzata in direzione del minimo comun denominatore in materia di protezione.

3.6 Il contenuto della protezione internazionale rappresenta un aspetto delicato della politica in materia di asilo. Le differenze tra gli Stati membri sono persino più significative di quelle legate alla procedura per la concessione di protezione internazionale propriamente detta. Con un contenuto più sostanziale della protezione - attestato dal riconoscimento delle qualifiche e dall'accesso alla formazione e all'occupazione -, i beneficiari di protezione internazionale possono contribuire alla crescita del benessere individuale e collettivo.

3.7 Per accompagnare la politica di asilo in modo soddisfacente, le istituzioni specializzate (in particolare l'agenzia Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo) devono avere compiti chiari, un sostegno finanziario commisurato alle loro responsabilità e un modo di funzionamento trasparente che assuri il rispetto sia delle procedure che dei diritti fondamentali di coloro che richiedono protezione internazionale o ne beneficiano. Il sostegno finanziario a istituzioni efficienti può illustrare nel modo migliore i vantaggi di una vera politica comune in materia di asilo.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE ritiene che i vari elementi della politica in materia di asilo siano interconnessi. Il fallimento o il successo di tale politica dipende da un certo numero di variabili fondamentali: la protezione effettiva dei diritti dell'uomo, la solidarietà tra gli Stati membri, l'armonizzazione della legislazione e delle politiche nel settore, il miglioramento del contenuto sostanziale della protezione e il finanziamento adeguato delle istituzioni europee responsabili dell'applicazione della politica in materia di asilo. Per il CESE è prioritario conquistare la fiducia dell'opinione pubblica in generale, della società civile e dei governi degli Stati membri in una politica comune europea di asilo. Questo compito può essere realizzato attraverso la rapida attuazione di tale politica e il raggiungimento di risultati concreti specialmente nei casi considerati come un «banco di prova».

Il rispetto dei diritti umani in tutte le fasi della procedura di accesso alla protezione internazionale

4.2 Il CESE ha costantemente sottolineato nelle sue posizioni la necessità di norme comuni - e non minime - in materia di protezione internazionale⁽¹¹⁾. Queste norme devono tendere a un maggiore rispetto dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale attraverso:

— la garanzia dell'accesso al territorio,

⁽¹¹⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77, e GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 78.

- la libertà di scelta del luogo in cui presentare la domanda di asilo e di protezione,
- l'esame, in primo luogo, della qualifica prevista dalla convenzione e, in secondo luogo, della protezione sussidiaria se e soltanto se le condizioni richieste per la prima qualifica prevista dalla convenzione non vengono soddisfatte,
- il non respingimento se la vita del richiedente è in pericolo nel suo paese di origine o nell'ultimo paese di transito,
- il ricorso, con effetto sospensivo, contro i provvedimenti di espulsione fintantoché la decisione non venga pronunciata dal tribunale competente, al fine di rendere pienamente effettivo tale diritto di ricorso conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,
- la protezione particolare di cui necessitano i minori o i presunti tali,
- il rispetto dei diritti autonomi delle persone - e in particolare delle donne - di presentare domanda di protezione.

4.3 Nelle procedure per la richiesta di asilo è essenziale che i richiedenti possano esprimersi nella loro lingua materna e che sia loro garantita, in tutte le fasi, l'assistenza legale gratuita.

4.4 Il rifiuto della concessione di protezione internazionale deve essere motivato in modo chiaro e deve fornire le informazioni, anche per quel che riguarda i modi e i tempi, sulle possibilità di presentare ricorso. In ogni caso, finché non sarà noto l'esito del ricorso, il provvedimento di espulsione deve rimanere sospeso ⁽¹²⁾.

4.5 Si dovrebbe applicare il trattenimento soltanto in ultima istanza, una volta che si siano esaurite le alternative, e mai prima che un tribunale competente abbia pronunciato una decisione in materia, nel rispetto del diritto alla difesa conformemente alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ⁽¹³⁾. Le decisioni emanate devono poter essere impugnate attraverso una procedura di ricorso.

4.6 Il CESE mette in evidenza la situazione particolare delle donne che, rispetto agli uomini, incontrano molte più difficoltà nel richiedere asilo e nell'ottenere lo status di rifugiato. Allo stesso modo, richiama l'attenzione sulla problematica dei minori nella politica di asilo e sottolinea l'importanza dell'effettiva protezione dei loro interessi e della loro sicurezza.

4.7 Il CESE nota con preoccupazione che i fenomeni connessi all'immigrazione e all'asilo, come la tratta o lo sfruttamento di esseri umani, non sono esaminati in modo adeguato in rapporto né agli Stati membri né ai paesi terzi, specialmente quelli di transito. I paesi che non hanno ratificato la convenzione di Ginevra del 1951 non possono essere partner della

politica di asilo dell'UE. Il successo della politica di asilo non può essere assicurato in assenza di un accordo istituzionale solido con i paesi di transito, che spesso permettono che vengano lesi i diritti e la sicurezza delle persone in situazione di rischio.

Maggiore solidarietà tra gli Stati membri sulla base dell'interesse comune e della suddivisione della responsabilità

4.8 A seconda della maggiore o minore pressione determinata dai flussi di rifugiati cui sono esposti, alcuni Stati membri tendono a rispondere per mezzo di disposizioni restrittive sulla concessione di protezione internazionale. La politica di asilo deve permettere di assistere efficacemente questi Stati nella gestione delle domande, soprattutto per quel che concerne il miglioramento del contenuto della protezione. Per tradurre in atto questo sostegno, il CESE approva la previsione di una nuova procedura che sospenda i trasferimenti, disposti ai sensi del regolamento Dublino, verso uno Stato membro competente soggetto a pressioni supplementari ⁽¹⁴⁾.

4.9 Una maggiore cooperazione con gli Stati soggetti a pressioni supplementari presenta molteplici vantaggi. Innanzitutto, essa limiterà i movimenti secondari tra gli Stati membri. Con una distribuzione più equilibrata delle domande di asilo tra gli Stati membri si può gestire meglio il processo e assicurare una maggiore integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nei medesimi Stati membri.

Armonizzazione effettiva e orientata al miglioramento della protezione delle persone in situazione di rischio

4.10 Il trattamento delle domande di asilo è di competenza delle autorità degli Stati membri. A causa dell'insufficiente armonizzazione di alcune legislazioni nazionali si mantengono consuetudini diverse, la situazione nel paese di origine è valutata in modo distinto, mancano prassi comuni a livello europeo, le capacità amministrative sono differenti e la pressione esercitata dai richiedenti protezione internazionale è distribuita in modo diseguale a livello geografico. Di conseguenza, i livelli di protezione concessi dagli Stati membri variano in misura significativa ed è per questa ragione che si registrano tuttora movimenti secondari di rifugiati all'interno dell'Unione europea ⁽¹⁵⁾.

4.11 Una misura necessaria è l'analisi su base comune delle informazioni relative alle domande di asilo. Il CESE ha raccomandato in numerose occasioni di abbandonare l'utilizzo delle liste di paesi che si presuppongono sicuri e di sostituire queste liste con un sistema che valuti in tempo reale i rischi a livello individuale e collettivo nei paesi terzi. Questo sistema dovrebbe rientrare tra le responsabilità dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Il sistema comune di valutazione deve utilizzare una serie di definizioni comuni, ivi compresi i soggetti che offrono protezione e la protezione offerta all'interno del territorio considerato.

⁽¹²⁾ Parere CESE del 28 aprile 2010 in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)*, COM(2009) 554 definitivo - 2009/0165 (COD) (relatore: PEZZINI).

⁽¹³⁾ GU C 317 del 23.12.2009, pag. 110.

⁽¹⁴⁾ GU C 317 del 23.12.2009, pag. 115.

⁽¹⁵⁾ GU C 218 dell'11.9.2009.

4.12 Il CESE ritiene che i soggetti non statuali che offrono protezione possano fornire servizi utili, talvolta persino indispensabili nel breve termine, soprattutto nella risoluzione di problemi umanitari. La responsabilità di garantire la protezione delle persone in un dato territorio non può tuttavia essere affidata neanche parzialmente a questi soggetti non statuali, ma soltanto a strutture statali. La protezione all'interno di un dato paese è valida soltanto se la maggior parte del territorio si trova sotto il controllo di un'autorità centrale che può e vuole garantire l'ordine interno, un livello minimo di servizi pubblici e una protezione adeguata dei diritti e della sicurezza dei singoli.

4.13 Il CESE ha valutato positivamente l'evoluzione verso l'uniformazione, dal punto di vista del contenuto, dei due status di protezione (quello di rifugiato e quello di beneficiario di protezione sussidiaria). Il Comitato ha appoggiato in ripetute occasioni una simile evoluzione, in quanto garantirà in futuro una protezione più completa delle persone che si trovano in situazione di rischio e una loro migliore integrazione negli Stati membri dell'UE. Al tempo stesso, l'uniformazione dei due status di protezione non deve ridurre, direttamente o indirettamente, il livello e la qualità del contenuto della protezione stessa⁽¹⁶⁾, ma, al contrario, deve migliorarli.

4.14 La responsabilità che incombe sui governi nazionali nella gestione della politica di asilo non deve comportare l'instaurazione di prassi completamente differenti. Alcuni Stati membri (ad esempio i Paesi Bassi e la Svezia) hanno sviluppato in questo campo un complesso di buone prassi che può ispirare misure analoghe in altri Stati. Il ruolo delle buone prassi è sottovalutato: queste possono mostrare in quale modo si può tradurre in pratica la politica di asilo e limitare i costi della sperimentazione a livello nazionale.

Un miglioramento del contenuto sostanziale della protezione internazionale

4.15 In questo settore vi è una grande disparità tra le politiche e i programmi applicati a livello nazionale. Questa affermazione deriva tuttavia da un'intuizione, in quanto non esiste un'analisi onnicomprensiva di queste politiche e di questi programmi negli Stati membri. In assenza di misure proattive, la concessione di protezione internazionale sarà priva di sostanza e avrà come effetto l'implicita discriminazione di coloro che beneficiano di questo status. Il CESE raccomanda di coinvolgere i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro nell'elaborazione e attuazione della politica in materia di asilo a livello nazionale.

4.16 Il CESE ritiene che si debbano includere delle disposizioni concernenti il riconoscimento/l'equivalenza dei diplomi e delle qualifiche, e che si debba incentivare l'accesso da parte dei

beneficiari di protezione internazionale ai programmi di formazione professionale⁽¹⁷⁾. Si tratti di passi avanti importanti verso l'integrazione di queste persone nell'economia e nella società e verso il miglioramento della loro qualità di vita. L'accesso al mercato del lavoro deve essere incoraggiato con misure attive di lotta alla discriminazione e di incentivazione dei soggetti economici.

Il rafforzamento e l'adeguato finanziamento delle istituzioni responsabili dell'applicazione della politica in materia di asilo

4.17 Il CESE ritiene che le attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo debbano assumere un carattere operativo nel più breve tempo possibile. Il bilancio assegnato a questo ente deve permettere lo svolgimento delle sue attività, che sono complesse e intensive da un punto di vista logistico. Ad esempio, lo sviluppo di un sistema comune europeo di valutazione del rischio nei paesi terzi - che è una componente importante della politica di asilo - deve costituire un obiettivo prioritario dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. L'adeguato finanziamento di questo Ufficio potrebbe servire a evidenziare i vantaggi di istituzioni e procedure comuni a livello europeo. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo deve agire in coordinamento con le altre strutture dell'UE e specialmente con i governi degli Stati membri.

4.18 È necessario riesaminare le modalità di finanziamento delle diverse componenti della politica in materia di asilo, incrementando le risorse e orientandole verso gli strumenti che generano i risultati migliori e che offrono un sostegno reale agli Stati membri. La solidarietà comprende una componente finanziaria che non deve essere ignorata. Ad esempio, il Fondo europeo per i rifugiati ha un bilancio di circa 5 milioni di euro, decisamente troppo modesto per offrire un sostegno utile all'attuazione della politica di asilo a livello dell'UE e degli Stati membri.

4.19 Il CESE ha segnalato con preoccupazione una serie di prassi dei governi degli Stati membri e dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex) relative all'espulsione di persone che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale⁽¹⁸⁾. Queste operazioni, che sono aumentate in termini di frequenza e dimensioni, devono essere realizzate in condizioni di totale trasparenza e piena assunzione di responsabilità⁽¹⁹⁾. Il Comitato raccomanda la collaborazione tra Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per prevenire le violazioni dei diritti umani. L'espulsione di persone verso paesi/zone in cui la loro sicurezza è in pericolo rappresenta una chiara violazione del principio di non respingimento.

⁽¹⁷⁾ Ibidem.

⁽¹⁸⁾ Cfr. la relazione di Human Rights Watch: *Scacciati e schiacciati - L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo*, settembre 2009.

⁽¹⁹⁾ Il Comitato accoglie con compiacimento i propositi della Commissione europea di rendere più trasparente lo svolgimento delle procedure in questo campo.

⁽¹⁶⁾ Parere CESE del 28 aprile 2010 in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, COM(2009) 551 definitivo - 2009/0164 (COD) (relatore: PÎRVULESCU).

4.20 Il CESE ritiene ⁽²⁰⁾ che la formazione del personale specializzato dell'agenzia Frontex debba essere realizzata in modo da migliorare:

- il coordinamento della cooperazione operativa tra gli Stati membri,
- l'elaborazione di norme comuni nel campo della formazione,
- la prestazione agli Stati membri del sostegno necessario per organizzare operazioni di accoglienza e di rimpatrio con l'assistenza di mediatori culturali,

— la preparazione dei funzionari nel campo del diritto umanitario dell'asilo elaborato dall'UE.

4.21 Il CESE raccomanda di accompagnare lo sviluppo istituzionale della politica in materia di asilo con un maggior coinvolgimento, sia nel processo decisionale che nello svolgimento operativo di questa politica, delle organizzazioni della società civile. Questo coinvolgimento rafforzerà la credibilità di tale politica comune e contribuirà all'opera di costante affinamento degli strumenti utilizzati.

Bruxelles, 14 luglio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Parere CESE del 28 aprile 2010 in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)*, COM(2009) 554 definitivo - 2009/0165 (COD) (relatore: PEZZINI).