



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.11.2001
COM(2001) 710 definitivo

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

**relativa alla politica comune in materia di asilo,
recante un metodo aperto di coordinamento**

**Prima relazione della Commissione sull'attuazione
della comunicazione COM(2000) 755 def. del 22 novembre 2000**

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

**relativa alla politica comune in materia di asilo,
recante un metodo aperto di coordinamento**

**Prima relazione della Commissione sull'attuazione della
comunicazione COM(2000) 755 def. del 22 novembre 2000**

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
1. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA LEGISLATIVO DELLA PRIMA FASE EDELLE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO.....	4
2. CORRELAZIONI FRA OBBLIGAZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA	11
3. ANALISI COMUNE	13
4. DIMENSIONE ESTERNA.....	14
5. APPLICAZIONE DEL METODO APERTO DI COORDINAMENTO ALLA POLITICA IN MATERIA DI ASILO	17
6. RACCOMANDAZIONI.....	22
ALLEGATI	
Allegato 1. Panorama statistico.....	24
Allegato 2. Reazioni all comunicazione COM(2000) 755 def. e studi	27
Allegato 3. Ripartizione delle azioni a titolo del Fondo europeo per i rifugiati	29

INTRODUZIONE

Il trattato di Amsterdam ha stabilito la competenza della Comunità in materia di asilo e immigrazione. Il Consiglio europeo, riunitosi a Tampere nell'ottobre 1999, ha chiesto che venisse elaborata una politica comune dell'UE in materia di asilo e di immigrazione, in particolare attraverso l'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo che dovrebbe condurre, nel lungo periodo, ad una procedura comune in materia di asilo e ad uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per coloro ai quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel dicembre 2000, contempla due articoli (18 e 19), uno sul diritto d'asilo, garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 1951 e dal protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea, l'altro sulla protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione.

In linea con il programma stabilito a Tampere e presentato nel «Quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea », la Commissione ha già formulato tutte le proposte della prima fase. Sono pertanto all'esame del Consiglio le proposte di direttiva sulle procedure di asilo e sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, e la proposta di regolamento che stabilisce i criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente, ai sensi della convenzione di Dublino, per l'esame di una domanda di asilo. L'ultima proposta di direttiva della Commissione, adottata il 12 settembre 2001, concernente norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale e sul contenuto dei rispettivi status, completa la serie di «moduli» che insieme vanno a costituire la prima fase della costituzione di un regime europeo comune in materia di asilo. Le proposte di direttiva relative al ricongiungimento familiare e allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo riguardano anch'esse alcuni aspetti dello status di rifugiato. Nel frattempo, il Consiglio ha adottato la decisione che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati come misura di solidarietà fra gli Stati membri per i provvedimenti in materia di asilo; il regolamento «Eurodac» per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino e la direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

Il flusso di richiedenti asilo nell'Unione europea prosegue la sua ascesa dal 1997. L'allegato 1 offre un rapido panorama statistico di alcune fra le evoluzioni osservabili sul fronte delle domande d'asilo e delle decisioni positive assunte dagli Stati membri.

La comunicazione del 22 novembre 2000 su una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme (COM(2000)755 def.) illustra il pensiero della Commissione riguardo a questo obiettivo a lungo termine della politica di asilo enucleando obiettivi e opzioni, evidenziando la necessità di giungere a un'analisi comune e proponendo un metodo. La comunicazione ha suscitato un ampio dibattito e le reazioni che sono descritte nell'allegato 2. Nell'allegato viene indicato anche lo stadio di elaborazione dei quattro studi annunciati nella comunicazione.

La Commissione sosteneva, nella comunicazione, che se la politica legislativa, suddivisa in due fasi, è il fulcro e l'elemento preponderante della costituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, le particolarità della politica di asilo impongono nondimeno da un lato misure di accompagnamento e dall'altro tecniche di convergenza. Per tale motivo la stessa propone ha proposto un metodo aperto di coordinamento, specificamente adattato al settore dell'asilo, che dovrebbe integrare il quadro legislativo. Il metodo prevede la

definizione di orientamenti strategici, l'individuazione di punti di riferimento (*benchmarking*), la determinazione di obiettivi e l'attuazione di un follow-up per valutare i progressi. La presente comunicazione definisce in maniera più precisa i meccanismi di tale metodo applicato all'asilo ed espone i primi suggerimenti della Commissione in fatto di orientamenti europei, che saranno oggetto di consultazioni in vista della presentazione formale di una proposta della Commissione.

La Commissione ha proposto di pubblicare, con cadenza regolare, una relazione regolare che riferisca sugli sviluppi in corso e formuli delle raccomandazioni. A ridosso del Consiglio europeo di Laeken la prima di queste relazioni è oggetto della presente comunicazione. La relazione della Commissione sulla politica comune dell'Unione europea in materia di asilo, la cui periodicità sarà in un primo tempo annuale, deve costituire il filo rosso della politica comune in materia di asilo, fungere da strumento di trasparenza e sollecitare il pubblico dibattito. Fatto salvo poi il diritto di iniziativa legislativa della Commissione, esercitabile in qualsiasi momento, e l'esame specifico del funzionamento degli atti di diritto derivato nel contesto appropriato, tale relazione cristallizzerà gli insegnamenti che è possibile trarre dai lavori in atto e dall'applicazione degli strumenti. Per altro, la relazione a titolo di raccomandazione, introduce l'idea di applicare il metodo aperto di coordinamento sul modello della politica di immigrazione, e formula altre raccomandazioni per la progressione dei lavori. La forma e il livello di dettaglio di tale strumento varieranno gradualmente, in funzione dell'approfondimento del regime europeo comune in materia di asilo.

PARTE I - ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA LEGISLATIVO DELLA PRIMA FASE E DELLE MISURE DI SOSTEGNO

1.1. Legislazione della prima fase

Eurodac

L'11 dicembre 2000 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino¹. Sono in corso attività preparatorie affinché il sistema sia del tutto operativo entro fine 2002, a condizione che gli Stati membri applichino con la dovuta urgenza le norme di attuazione e prendano le misure necessarie per poter entrare a far parte del sistema. Secondo il regolamento, Eurodac inizierà la propria attività solo quando ciascuno Stato membro avrà notificato alla Commissione di essere in grado di utilizzare il sistema. Il suo funzionamento dipende pertanto dall'atto di notifica dell'ultimo Stato membro.

Il 15 marzo 2001² è stato concluso un accordo fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia che riprende sostanzialmente gli obblighi e i diritti stabiliti dalla convenzione di Dublino e da Eurodac.

Protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati

Il 20 luglio 2001 il Consiglio ha adottato la direttiva 2001/55/CE³ sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla

¹ GU L 316 del 15.12.2000, pagg. 1-10.

² Accordo fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri oppure in Islanda o in Norvegia (GU L 93 del 3.4.2001, pagg. 38-46).

³ GU L 212 del 7.8.2001, pag.12.

promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Entrata in vigore nell'agosto 2001, la direttiva deve essere recepita nell'ordinamento nazionale entro il 31 dicembre 2002. La Commissione aveva presentato la proposta nel maggio 2000.

Il 20 settembre 2001, nell'ambito della strategia dell'UE a seguito degli attentati dell'11 settembre, il Consiglio ha convenuto di esaminare la situazione nei paesi e nelle regioni in cui potrebbero verificarsi, a causa delle tensioni, movimenti di popolazione su ampia scala, e ha chiesto alla Commissione di valutare, in consultazione con gli Stati membri, la possibilità di applicare in via provvisoria la direttiva del Consiglio sulla protezione temporanea ove si rendessero necessari accordi speciali di protezione all'interno dell'UE. La Commissione, insieme con gli Stati membri, ha preso le misure conseguenti dettate dalla situazione.

Proposta di direttiva sulle procedure di asilo

Sulla scorta di un'analisi delle risposte al documento di lavoro 'Verso la definizione di norme comuni in materia di procedure di asilo' del marzo 1999, delle pertinenti risoluzioni dell'acquis comunitario, della legislazione e delle prassi negli Stati membri, il 20 settembre 2000 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato⁴.

Il 26 aprile 2001 il Comitato economico e sociale ha espresso parere favorevole, pur suggerendo garanzie procedurali più liberali per i richiedenti asilo. Il 20 settembre 2001 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sul progetto di direttiva. Gli emendamenti apportati dal Parlamento chiariscono e consolidano la posizione dei richiedenti asilo, compresi quelli in fase di ricorso, rafforzando le condizioni per l'applicazione del concetto di paese sicuro e limitando le possibilità di detenzione. L'ACNUR ha presentato un documento di sintesi nel luglio 2001.

Sotto la presidenza belga, il dibattito in sede di Consiglio si è incentrato sulla necessità di differenziare le procedure (procedura di ammissibilità, procedura accelerata e procedura ordinaria), sul numero degli organi di ricorso, l'effetto sospensivo del ricorso, i termini e le sanzioni, i criteri in materia di qualità della decisione e del processo decisionale, le procedure di frontiera e la protezione sussidiaria. La Commissione si rallegra dell'intenzione manifestata dalla presidenza belga di raggiungere un accordo politico su un certo numero delle questioni evocate, nonché sulle problematiche connesse con i seguenti due progetti di proposta.

Proposta di direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo

Agli inizi di dicembre 2000, il Consiglio ha adottato le conclusioni sull'accoglienza dei richiedenti asilo, senza giungere tuttavia a una posizione definitiva su tre importanti aspetti: l'ambito soggettivo di applicazione del futuro strumento legislativo sull'accoglienza, la libertà di circolazione e i suoi limiti, l'accesso al mercato del lavoro. Nel dicembre 2000 la Commissione ha organizzato diverse consultazioni bilaterali con gli Stati membri, l'ACNUR e le ONG più importanti sul futuro strumento legislativo delle Comunità.

⁴ COM(2000)578 def., 20.9.2000

Nel maggio 2001 la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri⁵. Le disposizioni della direttiva vertono essenzialmente sulla definizione del gruppo destinatario del futuro strumento comunitario (ambito di applicazione), sulle informazioni, la documentazione, la libertà di circolazione, le condizioni materiali di accoglienza (alloggio, vitto, vestiario, sussidio per le spese giornaliere), l'assistenza sanitaria, l'istruzione scolastica per i minori, l'occupazione, la riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza, le persone che presentano particolari esigenze e le azioni per un sistema di accoglienza più efficiente.

La proposta è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

Proposta di regolamento « Dublino II »

Nel primo semestre del 2001, sotto la presidenza svedese, si è concluso in sede di Consiglio il dibattito strategico sulla revisione della convenzione di Dublino, avviato dal documento di lavoro dei servizi della Commissione "Revisione della convenzione di Dublino: elaborazione di una normativa comunitaria sulla determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande d'asilo presentate in uno degli Stati membri delle Comunità europee"⁶. Nel contempo, la Commissione ha condotto in porto la valutazione del funzionamento della convenzione di Dublino di cui l'aveva incaricata il Consiglio. Le osservazioni formulate in tale occasione sono riportate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Valutazione della convenzione di Dublino"⁷, che evidenziano le difficoltà di attuazione di questo strumento.

Alla luce degli orientamenti enucleati dal dibattito sul suo documento di discussione e degli esiti della valutazione, il 26 luglio 2001 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo⁸ in ossequio all'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera a), del trattato. La proposta della Commissione si ispira agli stessi principi della convenzione di Dublino in quanto mira ad attribuire la competenza a un solo Stato membro, individuato in base a criteri oggettivi che fanno ricadere la competenza sullo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell'ingresso o del soggiorno del richiedente asilo. Tuttavia, sono stati aggiunti nuovi criteri allo scopo di:

- accelerare il processo di determinazione prevedendo tempi procedurali più brevi;
- aumentare l'efficacia del dispositivo agevolando la cooperazione fra Stati membri per la determinazione dello Stato competente;
- proteggere l'unità del nucleo familiare.

La proposta è attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo.

Proposta di direttiva relativa alla qualifica e allo status di "rifugiato" e di "beneficiario della protezione sussidiaria"

⁵ COM(2001) 181 def.

⁶ SEC(2000)522

⁷ SEC(2001)756

⁸ COM(2001)447 del 27.7.2001

Il 12 settembre 2001 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, nonché norme minime relative al contenuto dei rispettivi status⁹. Le discussioni sulla proposta presso i competenti organi del Consiglio non cominceranno prima dell'inizio del 2002.

La proposta stabilisce le norme per una definizione comune della nozione di “rifugiato” conforme a quella contenuta nella convenzione di Ginevra, e per una definizione comune dei cosiddetti beneficiari della protezione sussidiaria. La direttiva introduce pertanto, in tutti gli Stati membri, un livello minimo di protezione sussidiaria ad integrazione della Convenzione di Ginevra.

La proposta concerne le modalità per valutare i timori del richiedente, il bisogno di protezione internazionale che si manifestino *sur place*, l'alternativa della protezione all'interno del paese e i motivi della persecuzione. La stessa si concentra, anche sulle fonti della persecuzione. La persecuzione è più chiaramente evidente quando proviene dallo Stato stesso. Tuttavia, può anche essere perpetrata da persone non appartenenti all'organizzazione statale nelle circostanze in cui uno Stato non può o non vuole fornire effettiva protezione contro tale persecuzione. Anche in tali casi può essere riconosciuto lo status. La proposta stabilisce che se parte dello Stato da cui proviene il richiedente è considerata sicura o se la protezione può essere garantita da un organismo “quasi statale” (come nei territori amministrati dall'ONU), il richiedente non ha diritto alla protezione internazionale. Sono contemplate anche le condizioni di revoca e esclusione dallo status di beneficiario della protezione internazionale.

La proposta contiene inoltre disposizioni relative ai diritti e alle prestazioni minime a favore dei beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Essenzialmente, i diritti e le prestazioni connessi ad entrambi i tipi di protezione internazionale sono gli stessi. Tuttavia, al fine di riconoscere il primato della Convenzione di Ginevra ed il fatto che il regime di protezione sussidiaria presuppone un bisogno in linea di principio temporaneo, il godimento di taluni diritti e prestazioni importanti, come l'accesso a programmi volti a facilitare l'occupazione e l'integrazione, o la concessione di un permesso di soggiorno pluriennale, s'instaura solo progressivamente per il beneficiario di una protezione sussidiaria.

Legislazione comune: trattamento equo dei cittadini di paesi terzi, ingresso, soggiorno e circolazione nell'UE

In linea con la sua posizione sulla necessità che i medesimi strumenti garantiscano, ove non sussistano motivi fondamentali per operare una distinzione, un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi e ai beneficiari di una protezione internazionale, la Commissione ricorda che esistono due altre proposte concernenti i rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra. Si tratta della proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, presentata il 10 ottobre 2000¹⁰, e della proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo, presentata il 13 marzo 2001¹¹. Le due proposte completano gli elementi costitutivi dello status nell'ottica di armonizzazione della prima fase.

Il 28 giugno 2001 il Consiglio ha adottato una direttiva che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, in cui si

⁹ COM(2001) 510 def., 12.9.2001

¹⁰ COM (2000) 624 def.

¹¹ COM(2001) 127 def.

tratta della responsabilità dei vettori¹². La direttiva contempla una clausola di salvaguardia secondo la quale le sanzioni applicate non pregiudicano gli obblighi degli Stati membri in caso di richiesta di protezione internazionale da parte di un cittadino di un paese terzo. La clausola si applica anche alla decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani (in fase di adozione formale da parte del Consiglio). Quanto alla decisione quadro intesa a rafforzare il quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali (anch'essa in attesa d'imminente adozione formale), gli Stati membri possono decidere, in applicazione della legislazione e delle prassi nazionali, di non infliggere pene relativamente alla condotta quanto l'unico scopo è fornire assistenza umanitaria.

La Commissione ricorda in ultimo che può applicarsi ai beneficiari di una protezione internazionale in uno Stato membro anche la sua proposta di direttiva¹³ relativa alle condizioni di circolazione e viaggio per un periodo non superiore a tre mesi, e alle condizioni d'ingresso in previsione di uno spostamento di sei mesi, presentata il 10 luglio 2001.

1.2 Misure di sostegno

Fondo europeo per i rifugiati (FER)

Il FER (216 milioni di EUR) è stato istituito con decisione 2000/596/CE del Consiglio del 28 settembre 2000¹⁴ come misura di solidarietà in materia di asilo volta a promuovere e incoraggiare gli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Le risorse sono ripartite in maniera proporzionata all'onere che grava su ogni Stato membro, date le varie direzioni che possono assumere i flussi di sfollati in cerca di protezione. A tal fine, il Fondo sostiene le azioni degli Stati membri relative all'accoglienza, all'integrazione e al rimpatrio volontario. Sovvenziona inoltre azioni innovatrici o transnazionali di interesse comunitario e può da ultimo finanziare misure urgenti volte a fornire protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di rifugiati.

Il Fondo opera nella sua forma attuale fino al 31 dicembre 2004 sulla base di programmi presentati annualmente dagli Stati membri. Ciò consente da un lato una programmazione pluriennale, dall'altro la flessibilità necessaria per assorbire gli eventuali cambiamenti di flusso o di numero delle persone bisognose di protezione. Altro importante elemento del Fondo nella sua forma attuale è il decentramento dei dispositivi di attuazione. Compete agli Stati membri elaborare i programmi annuali, selezionare i progetti, monitorare, controllare e valutare le azioni.

Il 3 aprile 2001 la Commissione ha approvato le domande di cofinanziamento degli Stati membri per il periodo 2001-2002. Un contributo totale di 24 milioni di EUR e di 32,5 milioni di EUR è stato distribuito fra gli Stati membri rispettivamente per il 2000 e il 2001. L'allegato 3 illustra la ripartizione delle quote per Stato membro fra le tre azioni principali. Come si può vedere, la massima parte delle risorse FER serviranno, in entrambi gli esercizi, a finanziare il miglioramento delle condizioni di accoglienza negli Stati membri, mentre per l'integrazione e il rimpatrio volontario saranno utilizzati fondi in proporzione quasi uguale.

Sono stati da ultimo selezionati, in aggiunta agli inviti a presentare proposte di azioni comunitarie per il 2000 e il 2001, dei progetti per un bilancio totale di rispettivamente 1,3 e 1,7 milioni di EUR, relativi ad attività di costituzione di reti, campagne di sensibilizzazione e

¹² Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, GU L 187/45 del 10.7.2001

¹³ COM(2001) 388

¹⁴ GU L 252 del 6.10.2000, pag. 12

informazione, studi sulla legislazione, le politiche e le prassi per ciascuno dei tre tipi di azione FER. È probabile che questi progetti avranno un forte effetto moltiplicatore e contribuiranno a migliorare e sviluppare le strategie a livello comunitario e nazionale.

ARGO

Il 16 ottobre 2001¹⁵ la Commissione ha approvato una proposta di programma d'azione inteso a rispondere alla necessità essenziale di rafforzare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, già sottolineata nelle due comunicazioni della Commissione in materia di asilo e di immigrazione. L'obiettivo del programma d'azione, denominato ARGO, consiste nel rafforzare l'efficacia delle procedure da seguire nei settori dell'asilo, dei visti, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere esterne, assistere le amministrazioni nazionali nell'attuazione della normativa comunitaria basata sugli articoli 62 e 63 del trattato CE, e garantirne la trasparenza.

Obiettivo delle azioni del programma ARGO deve essere l'attuazione delle norme comunitarie in materia, a prescindere da quali siano le amministrazioni nazionali incaricate del loro svolgimento. Lo scopo ultimo è evitare prassi nazionali divergenti che potrebbero pregiudicare la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La proposta definisce inoltre i tipi di attività (formazione, scambio di personale, sviluppo delle pratiche migliori, studi, ecc.) che le amministrazioni nazionali possono proporre. Le azioni comunitarie in questo settore riguarderanno principalmente:

- lo sviluppo e la diffusione dell'utilizzo dei migliori nuovi metodi di lavoro migliori, con particolare attenzione al trattamento informatizzato ed allo scambio elettronico di dati, di modo che le amministrazioni nazionali degli Stati membri assolvano più efficacemente le loro funzioni;
- la definizione ed il rafforzamento di una politica comune di formazione;
- lo sviluppo di una metodologia e una cultura di lavoro comune a tutti gli Stati membri, per favorire una migliore comprensione delle procedure amministrative in ciascuno Stato membro.

Le attività sostenute da ARGO nel settore dell'asilo sono intese a promuovere l'instaurazione ed il buon funzionamento del regime europeo comune in materia di asilo, che porti a una procedura comune e uno status uniforme; facilitare la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo; contribuire al ravvicinamento delle norme sul riconoscimento e il contenuto dello status di beneficiario di una protezione; rafforzare l'efficienza e l'equità delle procedure di asilo e aumentare la convergenza nelle decisioni; sviluppare meccanismi per il reinsediamento e l'ingresso e strumenti giuridici per l'ammissione negli Stati membri per motivi umanitari.

1.3. Altre misure e disposizioni connesse con la politica in materia di asilo

EQUAL

L'iniziativa comunitaria EQUAL tenta di combattere l'esclusione sociale e la disuguaglianza sul mercato del lavoro. Nel suo ambito rientrano anche i richiedenti asilo. EQUAL è finanziato dal Fondo sociale europeo, con 2 973 milioni di EUR per il periodo 2000-2006, cui

¹⁵ COM(2001) 567 def.

dovrà corrispondere una pari contribuzione da parte degli Stati membri. L'iniziativa è coordinata attraverso l'UE e concepita su base tematica, in modo da riflettere l'esigenza di migliorare l'occupabilità, l'iniziativa, l'adattabilità, la parità uomo/donna, l'integrazione sociale e professionale dei richiedenti asilo. L'obiettivo è mettere a punto e verificare strategie innovative, per un'attività di co-operazione tra partners di diversi Stati membri in collaborazione partner degli altri Stati membri, per individuare le pratiche migliori cui informare le principali politiche e disposizioni.

Ogni Stato membro è tenuto ad enucleare le priorità nazionali a titolo dell'iniziativa EQUAL e, transfondendole nei piani nazionali, tutti gli Stati membri sono invitati ad allocare le risorse necessarie per rispondere alle necessità dei richiedenti asilo. Nel 2001 la CE ha ultimato i negoziati con tutti gli Stati membri sul contenuto dei piani nazionali a titolo dell'iniziativa EQUAL. La quota dei fondi stanziati per rispondere al fabbisogno dei richiedenti asilo varia da uno Stato all'altro e raggiunge una percentuale complessiva del 4% (circa 125 milioni di EUR dal 2000 al 2006).

EQUAL si avvarrà dei partenariati di sviluppo che riuniscono un'ampia gamma di partner. Le reti istituite a livello dell'UE avranno anche il compito di verificare che EQUAL tenga conto delle attività similari svolte secondo altri sistemi di finanziamento europei (soprattutto il FER) e di esaminare le implicazioni di ogni modificazione legislativa di rilievo che riguardi i richiedenti asilo.

Lotta alla discriminazione, al razzismo e alla xenofobia

Dalla metà del 2000 il Consiglio, su proposta della Commissione, ha adottato un pacchetto di strumenti per dare efficacia al nuovo articolo 13 del trattato CE. La direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica¹⁶, deve essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 19 luglio 2003. Per la direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro¹⁷, il termine del recepimento è il 2 dicembre 2003. Parallelamente, la decisione del Consiglio del 27 novembre 2000 istituisce un programma d'azione comunitario¹⁸ per combattere le discriminazioni, dotato di un bilancio per il periodo 2001-2006 di 100 milioni di EUR.

Inoltre, nell'ambito della cooperazione in materia di lotta contro i crimini razzisti e xenofobi, la Commissione presenta, contestualmente a questa comunicazione, una proposta intesa a trasformare un'azione comune del 1996¹⁹ in una decisione quadro, comprensiva di alcuni miglioramenti. Il testo si prefigge un obiettivo duplice: in primo luogo, garantire che gli atti di razzismo e xenofobia configurino reati penali in tutti gli Stati membri, perseguiti mediante sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, e che i loro autori possano essere arrestati ed estradati; in secondo luogo, migliorare e incentivare la cooperazione giudiziaria, sopprimendo gli ostacoli potenziali.

¹⁶ GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22

¹⁷ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16

¹⁸ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 23

¹⁹ 96/443/GAI : azione comune adottata dal Consiglio a norma dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia (GU L 185 del 24.7.1996, pag. 5)

PARTE II - CORRELAZIONI FRA OBBLIGAZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

2.1. Osservazioni preliminari

La conclusione n. 29 del Consiglio straordinario iustizia e affari interni del 20 settembre 2001, convocato per i tragici eventi dell'11 settembre, invitava la Commissione a esaminare urgentemente la correlazione fra tutela della sicurezza interna e rispetto delle obbligazioni e degli strumenti di protezione internazionale. Le risultanze preliminari della Commissione sono oggetto di questo particolare capitolo. La Commissione intende presentare un documento di lavoro della Commissione che ponderi nel dettaglio il rapporto fra obbligazioni in materia di protezione e sicurezza interna. Si tratterà soprattutto di analizzare la legislazione (proposta) nel settore dell'asilo e della migrazione, di studiare un dispositivo per escludere quanti non meritano una protezione internazionale e stabilire le modalità di trattamento di tali persone, e di tracciare delle linee di orientamento di carattere europeo.

2.2 Accesso alle procedure di asilo e esclusione dallo status di rifugiato

Qualunque sia l'approccio prescelto, non si deve permettere che i rifugiati e richiedenti asilo diventino vittima dei recenti eventi. La posizione della Commissione al riguardo è che occorra garantire a tutti i richiedenti asilo l'accesso a una procedura nello Stato membro dell'UE competente per valutarne la domanda. Per un'attuazione in buona fede (totale e “inclusiva”) della convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, è indispensabile determinare chi ne soddisfi le condizioni. Il rifiuto *automatico* di considerare le domande di asilo, ovvero di iniziare la procedura di asilo, finanche di presunti autori di crimini, non è pertanto conforme alla convenzione sui rifugiati.

È altrettanto importante che non approfittino del sistema di protezione per i rifugiati coloro che commettono o pianificano crimini gravi, nella fattispecie i terroristi. Gli Stati membri devono applicare con rigore le clausole d'esclusione previste dalla convenzione di Ginevra per combattere questo tipo di abuso. Tali disposizioni, che ricorrono all'articolo 1, sezione F²⁰, della convenzione sui rifugiati, non solo permettono, ma addirittura obbligano chiaramente gli Stati parti della convenzione a escludere talune categorie di persone dalla protezione concessa ai rifugiati. La *ratio* è che la gravità di certi atti è tale che i loro autori non sono più meritevoli di protezione in qualità di rifugiati e che occorre tutelare il paese d'accoglienza contro persone che costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Poiché però l'esclusione dallo status di rifugiato può mettere la vita dell'escluso in pericolo, è indispensabile che tali decisioni siano assunte *nell'ambito* della procedura di asilo, da un'autorità che abbia la competenza e la formazione necessarie in materia di legislazione sui rifugiati e determinazione dello status.

Nel rispetto delle varie raccomandazioni dell'Assemblea generale dell'ONU e delle molteplici risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ultima per data la risoluzione n. 1373 del

²⁰ Le disposizioni della presente Convenzione non si applicheranno a quelle persone nei confronti delle quali si hanno **serie ragioni per ritenere:**

a. che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, come definito negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;

b. che abbiano commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati;

c. che si siano rese colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

28 settembre 2001, e in linea con la giurisprudenza internazionale in materia di rifugiati, l'esclusione dallo status di rifugiato per coloro che abbiano partecipato ad atti di terrorismo può trovare fondamento in uno dei tre motivi citati nella clausola di esclusione all'articolo 1, sezione F, a seconda delle circostanze.

Secondo alcuni Stati, l'espressione “serie ragioni per ritenere” utilizzata nell'articolo 1, sezione F, significa che non è richiesta nessuna prova *stricto sensu*, o prova completa. Il documento di lavoro della Commissione svilupperà nel dettaglio la possibilità di non iniziare l'esame delle “clausole di inclusione” contenute all'articolo 1, sezione A, della convenzione di Ginevra, quando si valuti l'applicabilità dell'articolo 1, sezione F, agli atti di terrorismo. Il documento analizzerà inoltre le questioni inerenti all'espressione “serie ragioni per ritenere”, al tipo di investigazione o al personale coinvolgimento degli individui in questione.

2.3 Estradizione/consegna, persecuzione o protezione contro il respingimento

Il principio di diritto internazionale dell'*aut dedere aut judicare* offre una soluzione alla contraddizione inerente fra l'esigenza ovvero l'obbligo di uno Stato di combattere atti criminali come il terrorismo, e il diritto dell'individuo alla protezione contro il respingimento (*refoulement*). Secondo questo principio, lo Stato è tenuto o a consegnare o a perseguire la persona ove sia stato respinto il ricorso contro la decisione di esclusione dallo status di rifugiato.

Se non è possibile celebrare il processo, o in assenza di un tribunale penale internazionale, la persona dovrà, in linea di principio, essere estradata, purché l'extradizione verso il paese di origine, un altro Stato membro dell'UE o un altro paese terzo sia legale e concretamente esperibile. È tuttavia possibile che l'extradizione non sia praticabile a causa di impedimenti giuridici. La protezione contro il respingimento sancita da strumenti in materia di diritti umani come la convenzione dell'ONU contro la tortura, la convenzione internazionale sui diritti civili e politici e la convenzione europea dei diritti dell'uomo è di per sé assoluta, non ammette cioè eccezioni. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte ribadito che la convenzione europea dei diritti dell'uomo vieta in maniera assoluta la tortura, le pene o il trattamento inumani o degradanti. L'extradizione può essere tuttavia considerata lecita quando sia possibile un accordo con il governo chiamato a processare la persona in questione, che dissipi i timori legati alla possibile violazione dell'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Poiché nessuno strumento di diritto internazionale esistente disciplina lo status e i diritti delle persone “passibili d'esclusione ma non estradabili”, resta tuttora aperto, anche a livello europeo, il problema di cosa fare di questa categoria di persone. Alcune scompaiono nell'illegalità, altre vengono trattenute se la legge applicabile lo consente. Urge pertanto esaminare ulteriormente la questione.

2.4 Disamina sulla “sicurezza interna”- pertinenti disposizioni nelle (proposte di) direttive elaborate dalla Commissione nel settore dell'asilo

Tutte le attuali proposte di atti legislativi comunitari nel settore dell'asilo e della migrazione presentate dalla Commissione contemplano disposizioni standard disciplinanti l'esclusione dal diritto alla protezione internazionale, al soggiorno o all'accesso a talune prestazioni di qualunque cittadino di paesi terzi che possa rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Si segnalano in particolare l'articolo 28 della direttiva sulla protezione temporanea, gli articoli 14, 17 e 19 della proposta di direttiva relativa alla qualifica e allo status di “rifugiato” e di “beneficiario della protezione sussidiaria”, gli articoli 4, 26, 28, 33,

paragrafo 2, lettera c) della proposta di direttiva sulle procedure di asilo, e l'articolo 22, paragrafo 1, lettera d) della proposta di direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. La Commissione è tuttavia disposta, nel quadro degli attuali dibattiti e negoziati, a riesaminare le pertinenti disposizioni delle sue proposte alla luce delle nuove circostanze e a considerare modalità e mezzi per intensificare la lotta al terrorismo, fermi restando gli obblighi internazionali che sottendono tali proposte. Le risultanze di questa revisione saranno comunicate nel citato documento di lavoro.

PARTE III - ANALISI COMUNE

3.1. Politica in materia di statistiche

Il Consiglio Giustizia e affari interni del 28 e 29 maggio 2001 ha adottato delle conclusioni sull'analisi comune e il miglioramento dello scambio di informazioni statistiche in materia di asilo e di immigrazione, in cui si conveniva di rendere più accessibili al pubblico le statistiche e dare più rilievo all'analisi.

Per orientare il dibattito verso queste conclusioni, i servizi della Commissione avevano predisposto un documento di lavoro²¹ in cui sostenevano a) l'importanza di mantenere la raccolta dei dati, eventualmente estendendola e affinandola; b) l'esigenza di sviluppare la comparabilità e la disponibilità delle statistiche; c) la necessità di istituire un sistema di *reporting* secondo i bisogni degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie, con riserva di disporre di nuove risorse. Il documento sottolineava inoltre che l'attuale raccolta annuale di dati sulla migrazione non sarebbe bastata per attuare una politica europea comune in materia migrazione.

Nelle conclusioni si sostiene che per le azioni future occorrerà mettere a punto un quadro coerente e globale per il miglioramento delle statistiche e si invita la Commissione a prendere delle misure, tenendo conto dei principi e degli obiettivi contenuti nell'allegato. La Commissione presenterà agli inizi del 2002 il suo piano d'azione, che subentrerà al piano d'azione 1998 sulla cui base Eurostat, l'istituto statistico delle Comunità europee, ha incominciato a raccogliere statistiche mensili in materia di asilo e ingressi irregolari, nell'ambito rispettivamente dei gruppi di lavoro del Consiglio CIREA²² e CIREFI²³. Con l'estensione della raccolta dei dati ai paesi candidati, alla Norvegia e all'Islanda, tutti gli obiettivi del piano d'azione 1998 sono stati conseguiti nel 2000.

Si potrebbe prevedere un nuovo piano d'azione per la parte restante del periodo di transizione di cui all'articolo 67 del trattato, che contempli anche l'introduzione di metodi comuni in materia di riservatezza statistica (tutela delle persone), nuove variabili per la raccolta in corso e una legislazione comunitaria che precisi definizioni e oggetto della raccolta dati, nonché gli obblighi dei fornitori e della Commissione. La Commissione sta consultando gli Stati membri sull'approccio da seguire.

L'attività statistica in materia di asilo nel 2002 dovrà tuttavia già vertere sugli aspetti fondamentali del futuro piano d'azione quali l'introduzione di nuove regole di pubblicazione e

²¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione sullo scambio di informazioni statistiche in materia di asilo e di immigrazione (SEC (2001) 602)

²² Centro d'informazione, di riflessione e di scambio in materia d'asilo

²³ Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere esterne e di immigrazione.

la preparazione di una prima relazione annuale sulle statistiche comunitarie nel settore dell'asilo e della migrazione.

3.2. Informazioni, scambi e analisi

I soli dati non bastano per capire le problematiche dell'asilo e prendere le giuste decisioni. Per questo occorre analizzare in profondità le cause scatenanti, la situazione nei paesi di origine e transito, la violazione dei diritti dell'uomo, le conseguenze sulla vita delle singole persone, i metodi di ingresso e tutti gli altri aspetti connessi. Gli Stati membri hanno raccolto una notevole quantità di dati e hanno maturato esperienza nel settore; tuttavia la dimensione europea del problema non è ancora stata adeguatamente esplorata. Nonostante le reti formali e informali per lo scambio di dati messe a punto nel corso degli anni, occorre migliorare ancora lo scambio di informazioni a livello europeo prima che la Comunità possa disporre di un'adeguata politica comune in materia di asilo.

La Commissione sta ponderando l'eventualità di istituire un Osservatorio europeo delle migrazioni, che potrebbe monitorare e svolgere un'analisi comparativa in materia di asilo e di flussi migratori legali o clandestini. La Commissione evidenzia inoltre la necessità di continuare a sviluppare strutture adeguate a livello dell'Unione che consentano un'azione più coordinata fra le autorità nazionali competenti in ordine all'applicazione della normativa vigente.

Nel 2002 la Commissione, in consultazione con partner diversi, svilupperà nuove idee su questi argomenti.

PARTE IV - DIMENSIONE ESTERNA

4.1. Allargamento

Le questioni inerenti all'asilo sono una componente essenziale dell'azione dell'UE tanto nella fase di preadesione che nel processo negoziale. Sono attualmente in corso trattative sul capitolo 24 (giustizia e affari interni) con tutti i paesi candidati che stanno negoziando l'adesione all'Unione europea, salvo la Romania. I negoziati con questo paese, infatti, dovrebbero iniziare nel 2002. I paesi candidati devono accettare e recepire l'intero *acquis* comunitario in materia di asilo, basato sulla convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Nei negoziati, l'UE ribadisce l'importanza che tutti i paesi candidati dispongano, al momento dell'adesione, di un sistema equo, effettivo ed efficace per l'espletamento delle domande di asilo, che offra soprattutto le garanzie necessarie circa il rispetto assoluto del principio di *non-refoulement* e del ricorso indipendente.

L'allineamento all'*acquis* comunitario in materia di asilo richiede ai paesi candidati un grande sforzo di consolidamento istituzionale e miglioramento delle capacità di attuazione. Ciò presuppone, in particolare, che i servizi nazionali incaricati di trattare le domande di asilo e i corpi di polizia di frontiera dispongano di personale adeguato e di una formazione appropriata, e che vengano sviluppate e migliorate le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. A tal fine, l'UE offre ampio sostegno ai paesi candidati attraverso il programma orizzontale PHARE in materia di giustizia e affari interni, programma multidisciplinare a beneficio di tutti i paesi candidati eccetto Cipro e Malta, e i singoli programmi nazionali PHARE che sostengono i paesi dell'Europa centrale e orientale con progetti di gemellaggio fra le pubbliche amministrazioni degli Stati membri e dei Paesi candidati.

Nell'ambito del programma orizzontale PHARE in materia di giustizia e affari interni, nel 1999-2000 è stato realizzato un progetto a sostegno di tutti i paesi candidati salvo Cipro, Malta e la Turchia, sull'adozione e l'attuazione dell'*acquis* in materia di asilo, che ha portato all'elaborazione di un piano nazionale di azione per ciascun paese candidato, realizzato o in fase di attuazione mediante progetti di gemellaggio o azioni internazionali. Per quanto riguarda la Turchia, è stata avviata la programmazione e saranno varati dei progetti pilota nel 2002. Quanto a Cipro e a Malta, fondi di preadesione sostengono il processo di armonizzazione nel settore giustizia ed affari interni. Entrambi i paesi partecipano, con fondi propri, ad alcune attività del programma orizzontale PHARE in materia di giustizia e affari interni.

4.2 Gruppo di lavoro ad alto livello "Asilo e migrazione"

L'importanza delle questioni inerenti all'asilo si riflette, per la Comunità europea, anche sulle relazioni con gli altri paesi terzi. In un primo tentativo di mettere a punto una politica globale in materia di asilo e migrazione, il Consiglio ha istituito, nel dicembre 1998, un gruppo di lavoro ad alto livello "Asilo e migrazione". Fra il 1999 e il 2000 il Consiglio ha quindi adottato sei piani d'azione (sull'Afghanistan e la regione circostante, l'Iraq, il Marocco, la Somalia e lo Sri Lanka, l'Albania e la regione circostante). Nella sua analisi sulle cause profonde dei flussi migratori e degli esodi, il gruppo presta particolare attenzione alle circostanze che, nel paese in questione, potrebbero cagionare fondati timori di persecuzione secondo la convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati. Nel tentativo di individuare le principali cause dei flussi migratori, ogni singolo piano d'azione propone una serie di misure comprensive di azioni direttamente o indirettamente legate all'asilo. Fra queste figurano misure per stimolare il rispetto dei diritti dell'uomo, lo stato di diritto e i diritti delle minoranze; particolare attenzione riveste l'assistenza ai paesi terzi affinché rafforzino la loro capacità istituzionale a espletare le domande di asilo che soddisfano i requisiti minimi internazionali. Il gruppo chiede altresì che venga rafforzata la cooperazione fra l'UE e l'ACNUR e fra l'UE e i paesi terzi che fanno fronte a forti flussi migratori, come il Pakistan e l'Iran. Nei piani d'azione, la Comunità si impegna a continuare a sostenere i rifugiati e gli sfollati finanziando azioni e programmi. Il lavoro del gruppo ha inoltre contribuito a coordinare gli sforzi della Comunità e degli Stati membri nel sostegno ai paesi terzi che accolgono rifugiati nei loro territori.

Per promuovere le possibilità di attuazione delle misure in materia di asilo e migrazione proposte dai piani d'azione, nel 2001 è stata istituita una nuova linea di bilancio sulla cooperazione con i paesi terzi in questi settori (B7-667), dotata di 10 milioni di EUR. Sono stati selezionati dei progetti per sviluppare strutture d'asilo in alcuni paesi di transito. La linea non finanzia tuttavia l'aiuto umanitario per i rifugiati e gli sfollati, che già beneficia del finanziamento di linee di bilancio per gli aiuti umanitari.

Nel novembre 2000 il gruppo ha presentato una relazione all'attenzione del Consiglio europeo di Nizza. La relazione valuta i lavori svolti e propone idee e provvedimenti per migliorare l'approccio e i metodi di lavoro. L'opera del gruppo ha spianato la via verso una politica europea innovativa in materia di asilo e migrazione, che tenga conto delle cause profonde del fenomeno e delle sue conseguenze nei paesi di origine e transito come nei paesi di destinazione. Migliorare i metodi di lavoro, anche per l'elaborazione di nuovi eventuali piani d'azione, presupporrà un maggiore coinvolgimento dei paesi terzi interessati sulla base di un partenariato reale, una cooperazione e collaborazione più intense con gli Stati membri e le organizzazioni internazionali governative e non governative che operano in questi paesi. L'esistenza di una nuova linea di bilancio dal 2001 ha già permesso una migliore attuazione

dei piani d'azione. Un aumento dei fondi non potrà che contribuire ulteriormente alla realizzazione delle politiche esterne in materia di asilo e immigrazione.

4.3. Altri paesi

Si sono tenute discussioni intensive con i paesi che si trovano oltre i paesi candidati, in particolare con quelli dei Balcani occidentali, della Federazione russa e con l'Ucraina. Il dialogo si è basato sulle relazioni contrattuali fra l'UE e questi paesi nonché, in alcuni casi, sugli strumenti applicabili della PESC. La questione dell'asilo e gli standard europei in materia sono stati trattati nei pertinenti ambiti di discussione politica e hanno ricevuto adeguata attenzione nel quadro dei corrispondenti strumenti comunitari di bilancio. Il 28 marzo 2001 una troika ministeriale, in collaborazione con le controparti dei paesi dei Balcani occidentali, ha pubblicato la dichiarazione di Sarajevo sulla cooperazione regionale e l'allineamento con le norme europee in materia di asilo e immigrazione. L'esecuzione pratica sarà finanziata dal programma regionale CARDS a condizione che continui a sussistere un forte impegno da parte degli Stati dei Balcani occidentali. È in fase di elaborazione un progetto di piano d'azione GAI fra l'UE e l'Ucraina, in cui l'asilo e l'immigrazione figurano fra le questioni prioritarie. La linea B7-667 viene utilizzata, come nel caso dell'Albania e della regione circostante, per il sostegno di progetti pilota.

Per il futuro, si preparano dibattiti in materia di asilo anche nel quadro del processo di Barcellona.

Il dialogo con gli USA e il Canada si rivela anch'esso molto fruttuoso. Con entrambi i paesi è stato deciso di intensificare la cooperazione nel settore dell'asilo.

4.4. Relazioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR)

Nel quadro del partenariato rafforzato in materia di asilo fra la Commissione e l'ACNUR, nel 2001 è stato costante il dialogo fra le due parti circa le proposte legislative e politiche della Commissione e gli sviluppi, soprattutto in seno all'ACNUR, sul fronte del rafforzamento del sistema di protezione internazionale. La Commissione ha pertanto partecipato attivamente, insieme con gli Stati membri, al processo di consultazioni mondiali, contribuendo anche al finanziamento di alcune delle loro sedute. Continuerà inoltre a seguire il processo da vicino, nell'ambito della conferenza ministeriale degli Stati parti della convenzione di Ginevra del 1951, prevista per metà dicembre 2001 e organizzata dalla Svizzera e dall'ACNUR, e parteciperà all'elaborazione di un'Agenda per la protezione internazionale, in merito alla quale desidera essere consultata. Entrambi i processi di consultazioni mondiali e di costituzione di un regime europeo comune in materia di asilo si rafforzano con vantaggio reciproco.

L'azione della Comunità nell'ambito delle relazioni con l'ACNUR è andata rafforzandosi grazie a un dialogo strategico sulle questioni umanitarie e sullo sviluppo, inteso a migliorare la trasparenza, la previsione delle cooperazioni e i finanziamenti, nonché il sostegno alle capacità essenziali dell'ACNUR. La Comunità è fermamente impegnata a sostenere il mandato internazionale dell'Alto Commissariato per i Rifugiati affinché questa categoria di persone sia più protetta e si pervenga a soluzioni durature. Nel 2001, la Comunità è il terzo donatore nel finanziamento delle azioni dell'ACNUR.

PARTE V - APPLICAZIONE ALLA POLITICA IN MATERIA DI ASILO DEL METODO APERTO DI COORDINAMENTO

5.1. Caratteristiche generali

Nella sua comunicazione del novembre 2000 la Commissione aveva indicato la necessità di mettere a punto un metodo aperto di coordinamento della politica in materia di asilo, a sostegno della politica legislativa e del processo di convergenza. Con la comunicazione COM(2001) 387 def. dell'11 luglio 2001 la Commissione ha già esposto l'applicazione di tale metodo alla politica di immigrazione. È possibile enucleare una serie di punti comuni con la politica d'asilo. La concessione dell'asilo è un atto intimamente connesso con la sovranità e la storia costituzionale di ciascuno Stato membro. Fino al 1999, l'UE ha affrontato le problematiche inerenti all'asilo essenzialmente a livello intergovernativo. La protezione internazionale viene elargita da ciascuno Stato membro. Il carattere internazionale dei flussi migratori, in particolare di quelli legati alla protezione internazionale, e l'interconnessione fra i vari aspetti della politica in materia di immigrazione impongono un meccanismo che permetta di valutare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi europei comuni, ed eventualmente di adattare gli obiettivi stessi. Da ultimo, tutta la questione dello scambio di buone pratiche o delle pratiche migliori si confà idealmente alle problematiche inerenti all'asilo.

Eppure, il trattato CE, in particolare l'articolo 63, e le conclusioni di Tampere sono, in materia di asilo, più precisi e di lungi più ambiziosi in termini di armonizzazione tanto degli obiettivi che del dispositivo giuridico, di quanto non siano in materia di immigrazione. Inoltre il diritto di asilo è fortemente disciplinato da una serie di obbligazioni internazionali concluse dagli Stati membri dell'UE, di cui la convenzione di Ginevra del 1951 e il protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati costituiscono lo zoccolo principale. Diversi anni fa la convenzione di Dublino ha sollevato il problema dell'asilo nell'UE ponendo in essere una serie di criteri e meccanismi vincolanti. Da ultimo, a livello nazionale è decisiva l'influenza della giurisprudenza dei giudici ordinari e di appello.

Il metodo aperto di coordinamento va dunque specificamente adattato al settore dell'asilo, di modo che sostenga e integri la legislazione comunitaria voluta dal trattato, che è l'essenza della politica comune, accompagnando e agevolando il passaggio alla seconda fase di attuazione del regime europeo comune in materia di asilo secondo i dettami della comunicazione COM(2000) 755. Dato l'alto grado di convergenza auspicato dall'Unione europea per la politica d'asilo, è opinione della Commissione che, adottando gli orientamenti descritti al punto 5.2, il Consiglio potrà dimostrarsi più ambizioso e più preciso nell'applicazione del metodo aperto di coordinamento alla politica di asilo rispetto alla politica di immigrazione.

Si propone di attuare il metodo aperto per un periodo iniziale che vada fino alla presentazione dei primi strumenti della seconda fase.

La Commissione intende giocare pienamente le sue carte nell'attuazione di tale metodo. Per questa ragione, in contemporanea con l'istituzione del quadro legislativo, ne sosterrà l'applicazione mediante proposte di orientamenti europei e proposte sui contenuti dei piani d'azione nazionali, garantendo il coordinamento delle politiche nazionali, lo scambio delle migliori pratiche, il follow-up e la valutazione dell'impatto della politica comunitaria, e organizzando consultazioni regolari con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali interessate.

5.2. Orientamenti dell'Unione europea in materia di asilo

Il metodo aperto di coordinamento si basa principalmente sull'approvazione, da parte del Consiglio, di orientamenti pluriennali per l'Unione, corredati di un calendario per il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine. Tali orientamenti saranno successivamente inseriti nella politica nazionale tramite obiettivi specifici che tengano conto delle diversità nazionali. Nell'ambito delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e alla luce delle proposte formulate nella comunicazione su una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme, la Commissione propone di definire anzitutto orientamenti nei settori seguenti: conoscenza del flusso migratorio; messa a punto di un sistema efficace in materia di asilo, che tuteli quanti ne hanno bisogno, nel rispetto di un'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra; rimpatri; relazioni con i paesi terzi; integrazione/inserimento. Si potrà in seguito procedere a un adattamento regolare nel quadro del metodo aperto di coordinamento.

Orientamento n. 1 - Migliorare la conoscenza del flusso migratorio legato all'ammissione per ragioni umanitarie, soprattutto:

- a. contribuendo pienamente al miglioramento delle attività di raccolta e analisi dei dati statistici sulle migrazioni e l'asilo, al fine di attuare il piano d'azione dell'UE;
- b. individuando le priorità, le fonti e i partner per la ricerca e la raccolta dell'informativa appropriata (situazione nei paesi di origine e transito, violazione dei diritti dell'uomo, motivazione delle persone, vissuti personali, itinerari ecc.).

Orientamento n. 2 - Mettere a punto di un sistema efficace in materia di asilo, che tuteli quanti ne hanno bisogno, nel rispetto di un'applicazione integrale e globale della convenzione di Ginevra, soprattutto:

- a. promuovendo la cooperazione e lo scambio di informazioni fra i servizi consolari degli Stati membri nei paesi di origine e di transito, anche per la politica in materia di visti;
- b. individuando le misure e le buone pratiche che garantiscano l'equilibrio fra gli obiettivi legittimi di lotta all'immigrazione clandestina e/o alla tratta degli esseri umani e l'accesso alle procedure d'asilo, anche nel quadro dell'esecuzione dei controlli alle frontiere esterne;
- c. individuando le priorità e le risorse messe a disposizione durante le procedure, l'accoglienza e la fase di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande d'asilo, ai fini di un trattamento equo ed efficace;
- d. descrivendo gli obiettivi di formazione per il personale incaricato presso le autorità di determinazione, le missioni diplomatiche e consolari, la polizia di frontiera e le giurisdizioni cui rivolgere il ricorso, prevedendo altresì fra questi obiettivi lo scambio di funzionari con altri Stati membri dell'UE;
- e. individuando i mezzi, a complemento delle misure prese per garantire l'attuazione degli strumenti comunitari in via d'adozione, anche mediante la fissazione di obiettivi precisi e la valutazione del loro impatto concreto, allo scopo di:
 - garantire la qualità dell'esame, in primo grado, della domanda di asilo;
 - velocizzare i tempi fissati in fase di procedura, aumentandone il rispetto (a beneficio dei richiedenti asilo, dei servizi amministrativi e delle giurisdizioni);

- migliorare il tasso di esecuzione effettiva delle decisioni relative ai trasferimenti in seguito alla determinazione dello Stato competente;

- migliorare l'offerta in materia di traduzione/interpretazione (a beneficio dei richiedenti asilo, dei servizi amministrativi e delle giurisdizioni);

- migliorare l'accesso ai mezzi di prova;

f. elaborando chiaramente il dispositivo nazionale di accoglienza per i richiedenti asilo, i rifugiati, i beneficiari di una protezione sussidiaria ovvero di una protezione temporanea;

g. enucleando i principi e le tecniche per individuare meglio le persone che non meritano la protezione internazionale in virtù delle clausole di esclusione;

h. elaborando guide di buone pratiche sui problemi inerenti alla gestione dei richiedenti asilo e delle loro pratiche, che possano eventualmente fungere da base per la creazione di guide a livello dell'Unione europea (registrazione, informazione dei richiedenti, recapito, lotta alla frode, individuazione di documenti falsificati, gestione delle prove e mezzi per valutare la credibilità delle domande, test di lingua, ecc.);

i. attribuendo un'attenzione particolare alla situazione e alle necessità dei minori non accompagnati, delle persone con esigenze particolari e alle problematiche uomo/donna;

j. valutando il contributo dei programmi di reinsediamento, dell'espletamento delle domande d'asilo presentate al di fuori dell'Unione europea, il ricorso alle clausole di revoca ed esclusione, il quadro e l'iter previsto per il trasferimento della protezione;

k. individuando i mezzi e le fonti d'informazione che consentano di appurare se una persona non ha più bisogno di protezione internazionale;

l. istituendo un quadro che faciliti il concorso delle collettività e degli operatori locali e regionali, delle parti sociali, della società civile, delle ONG e degli stessi richiedenti asilo.

Orientamento n. 3 - Migliorare l'efficacia della politica dei rimpatri, soprattutto:

a. identificando le misure che potrebbero migliorare la cooperazione fra gli Stati ospiti, i paesi di origine, l'ACNUR e l'OIM o le ONG, per agevolare i rimpatri volontari e non volontari;

b. sviluppando i servizi di informazione e preparazione al rimpatrio, valutando anche il contributo dello strumento delle visite esplorative;

c. accertando i mezzi, eventualmente fissando degli obiettivi precisi, e valutandone l'impatto concreto, allo scopo di migliorare il tasso di esecuzione effettiva delle decisioni di allontanamento;

d. elaborando guide di buone pratiche sui problemi inerenti ai rimpatri, anche forzati (accompagnamento, modi di trasporto, condizioni di detenzione preespulsione, ecc.), che possano eventualmente fungere da base per l'elaborazione di guide a livello dell'Unione europea.

Prossimamente la Commissione presenterà un libro verde sulla politica dei rimpatri. Sulla scorta delle consultazioni che avrà organizzato, darà ulteriori precisazioni su questo orientamento.

Orientamento n. 4 - Integrare le questioni relative alla protezione internazionale nelle relazioni con i paesi terzi, soprattutto:

- a. sostenendo misure connesse con la politica a favore dei diritti dell'uomo nei paesi terzi interessati, per prevenire e limitare le violazioni o porvi fine;
- b. tenendo conto della dimensione "protezione internazionale" nei paesi terzi interessati nel preparare e attuare i programmi di sviluppo e cooperazione, con particolare riguardo all'istruzione e alla formazione, alla salute, all'ambiente e al contesto socioeconomico, anche nei casi di rimpatrio dei rifugiati, garantendo le pari opportunità fra uomo e donna;
- c. aiutando i paesi terzi a gestire i flussi migratori misti e ad elaborare disposizioni legislative e strutture conformi agli obblighi internazionali in materia di protezione internazionale;
- d. sostenendo le misure intese ad agevolare i rimpatri, anche tramite il reinserimento sociale ed economico di quanti hanno beneficiato di una qualche protezione in uno Stato membro e non ne abbiano più bisogno o desiderino rientrare nel loro paese d'origine.

Orientamento n. 5 - Garantire l'elaborazione di politiche di integrazione e inserimento per i beneficiari di una protezione internazionale in uno Stato membro, a complemento delle misure prese per garantire l'attuazione degli strumenti comunitari in via d'adozione, soprattutto:

- a. individuando le priorità e le risorse per elaborare una politica globale e garantire l'integrazione e l'inserimento dei rifugiati, dei beneficiari di una protezione sussidiaria o di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, tenendo in debito conto le esigenze particolari dei bambini e dei minori non accompagnati;
- b. istituendo un quadro che garantisca la partecipazione degli operatori locali e regionali, delle parti sociali, della società civile e di quanti concorrono all'elaborazione e attuazione della strategia nazionale;
- c. promuovendo l'integrazione e l'inserimento con campagne di informazione e sensibilizzazione, in collaborazione con tutte le parti interessate;
- d. adottando misure specifiche per l'integrazione o l'inserimento sociale e economico delle donne;
- e. varando programmi intesi a facilitare l'insediamento dei nuovi arrivati e delle loro famiglie, che comprendano strategie di inserimento scolastico per i minori, corsi di lingua adattati e informazioni sugli aspetti culturali, politici e sociali del paese, sul significato di cittadinanza e sui valori europei fondamentali;
- f. elaborando misure che diano sostegno sociale, economico e sanitario alle persone vulnerabili o che abbiano subito violenze, traumi, torture e altro trattamento inumano e degradante, o che siano state vittime di reti di immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani;
- g. incoraggiando la partecipazione attiva degli stessi rifugiati alla concezione, allo sviluppo, all'organizzazione e valutazione dei servizi e delle politiche di integrazione;
- h. esaminando la validità della nozione di civismo attraverso la definizione dei diritti e delle responsabilità a garanzia di un trattamento equo per i cittadini di paesi terzi soggiornanti

legalmente in uno Stato membro e individuando le condizioni di accesso alla nazionalità per i beneficiari di una protezione internazionale, nel rispetto dell'articolo 34 della convenzione di Ginevra.

Questo orientamento non si applica ai richiedenti asilo e può coordinarsi con la strategia di integrazione dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri.

5.3. Strumenti

5.3.1. Piani d'azione nazionali

Al fine di dare attuazione a ciascuno degli orientamenti in materia di asilo, gli Stati membri dovrebbero elaborare dei piani d'azione nazionali, che andrebbero rivisti e adattati ogni anno. Tali piani dovrebbero valutare, da un lato, i risultati delle azioni condotte l'anno precedente rispetto agli orientamenti europei e, dall'altro, presentare proposte d'applicazione degli orientamenti in materia di asilo per l'anno successivo. Nella sezione dedicata alla valutazione e revisione, i piani d'azione nazionali dovrebbero contenere informazioni sull'interazione tra le diverse misure adottate e i flussi legali e clandestini, oltre a richiamare l'attenzione sulle esperienze più interessanti e le buone prassi individuate, nonché sui problemi incontrati, in particolare in relazione ai casi la cui soluzione andrebbe cercata a livello europeo. Questa sezione presenterebbe anche informazioni sull'applicazione dei pertinenti atti comunitari di diritto derivato, le modalità del recepimento nel diritto nazionale e i loro effetti sulla situazione nazionale. Nella seconda parte, gli Stati membri dovrebbero descrivere le azioni che propongono di introdurre a livello nazionale, regionale e locale ai fini dell'attuazione degli orientamenti nel corso dell'anno, indicando gli obiettivi nazionali per ciascun orientamento ed il relativo calendario proposto.

I piani d'azione serviranno da base per una valutazione generale dell'attuazione della politica comune e dei risultati ottenuti e contribuiranno a determinare in che modo modificare gli orientamenti affinché si adeguino all'evolvere delle necessità. Sulla scorta di queste relazioni, la Commissione preparerà una relazione di sintesi, di cui la presente comunicazione costituisce un primo abbozzo, che metterà in evidenza i problemi comuni e individuerà i settori che meglio si prestano a soluzioni adottate a livello europeo.

5.3.2 Elaborazione e valutazione della politica comune in materia di asilo

La Commissione contribuirà attivamente al sostegno e all'elaborazione di una politica comune in materia di asilo, in particolare presentando la necessaria normativa comunitaria, controllandone l'applicazione e il rispetto e preparando proposte di orientamenti europei, di elaborazione di piani d'azione nazionali, di promozione della cooperazione, dello scambio delle pratiche migliori, della valutazione e del follow-up. A tal fine, la Commissione si consulterà diffusamente - attraverso le misure più appropriate compresa l'istituzione di comitati e gruppi di lavoro - con alti funzionari, esperti degli Stati membri, l'ACNUR, rappresentanti delle parti sociali e degli enti locali e regionali, con specialisti delle particolari problematiche trattate ed altri rappresentanti della società civile.

È importante assicurare che i paesi candidati siano informati di tale processo e siano coinvolti quanto prima nel metodo aperto di coordinamento precedentemente all'adesione, tramite accordi appropriati. Ciò costituirà un'utile preparazione all'adesione.

In tal modo la Commissione assicurerà che la politica d'asilo sia complementare e coerente con altri settori d'intervento interni ed esterni, in particolare con la politica sociale

relativamente all'inserimento sociale e alla strategia comunitaria di lotta contro la discriminazione o con le relazioni esterne o umanitarie della Comunità, affinché si rafforzino reciprocamente in un contesto di sviluppo sostenibile. La politica in materia di asilo dovrebbe anche promuovere la parità tra uomini e donne a norma dell'articolo 2 del trattato.

5.3.3 Partecipazione delle istituzioni europee, dell'ACNUR e della società civile

Considerato il carattere pluridimensionale della politica in materia di asilo, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni devono essere strettamente associati alla sua elaborazione e attuazione. Tutti gli anni, la Commissione presenterà anche a queste istituzioni la relazione annuale sull'asilo. Occorre proseguire, di concerto con le istituzioni interessate, l'esame delle modalità atte ad associarle più efficacemente al meccanismo aperto di coordinamento, affinché possano contribuirvi pienamente.

In virtù della dichiarazione n. 17 allegata al trattato di Amsterdam, la Commissione provvederà a consultarsi anche con l'ACNUR in modo adeguato.

La partecipazione attiva dei responsabili politici, delle parti sociali, degli operatori regionali e locali e di altre organizzazioni interessate come le ONG e le associazioni dei richiedenti asilo o dei rifugiati, in quanto parti interessate, oltre che dei mezzi di comunicazione nazionali e europei, è la condizione per il successo di questa politica e la realizzazione degli obiettivi fissati negli orientamenti. Gli Stati membri sono invitati ad adottare le misure che si rendono necessarie per garantire tale partecipazione attiva a livello nazionale. Da parte sua, la Commissione adotterà misure per instaurare un dialogo con la società civile a livello europeo.

PARTE VI - RACCOMANDAZIONI

La Commissione:

- raccomanda che il Consiglio prenda atto della sua prima relazione sulla politica comune in materia di asilo;
- raccomanda che sia approvato il metodo aperto di coordinamento applicato alla politica d'asilo per un periodo iniziale, in vista dell'adozione di orientamenti prima della fine della presidenza spagnola. I piani d'azione nazionali dovrebbero essere successivamente inviati alla Commissione in modo che si possa concludere un primo ciclo di valutazione entro la fine del 2003;
- raccomanda che siano fissati dei termini, istituendo un meccanismo costante di follow-up, nella prospettiva che vengano adottati gli strumenti di armonizzazione in materia di asilo della prima fase ancora in corso di negoziato, sulla scorta di elementi d'informazione desunti dal quadro di controllo;
- invita gli Stati membri a prendere, quanto prima, le misure di applicazione che permettano di avvalersi rapidamente, a livello comunitario, dei vantaggi del sistema Eurodac;
- chiede che si proceda rapidamente al recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, entrata in vigore nell'agosto 2001;

- chiede che si proceda rapidamente all'adozione, entro il primo semestre 2002, della decisione che istituisce il programma d'azione ARGO, in modo da varare al più presto le prime azioni;
- raccomanda una più ampia mobilitazione per dare seguito alle conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni del 28 e 29 maggio 2001 sulla raccolta e sull'analisi statistica in materia di asilo;
- invita il Consiglio a considerare, nel quadro del partenariato UE/paesi terzi, l'ipotesi di rafforzare la cooperazione nei settori dell'asilo e della protezione internazionale con i paesi d'origine e di transito, alla luce sia delle riflessioni sui lavori del gruppo di lavoro ad alto livello "Asilo e migrazione" e sui loro sviluppi futuri, sia della relazione del gruppo presentata al Consiglio europeo di Nizza.

Origine : Eurostat

Panorama statistico

GRAFICO 1: TOTALE RICHIESTE D'ASILO NELL'UE, DAL 1985 AL PRIMO SEMESTRE 2001 (gennaio-giugno 2001)

CIFRE IN MIGLIAIA RICHIEDENTI DI TUTTI I PAESI

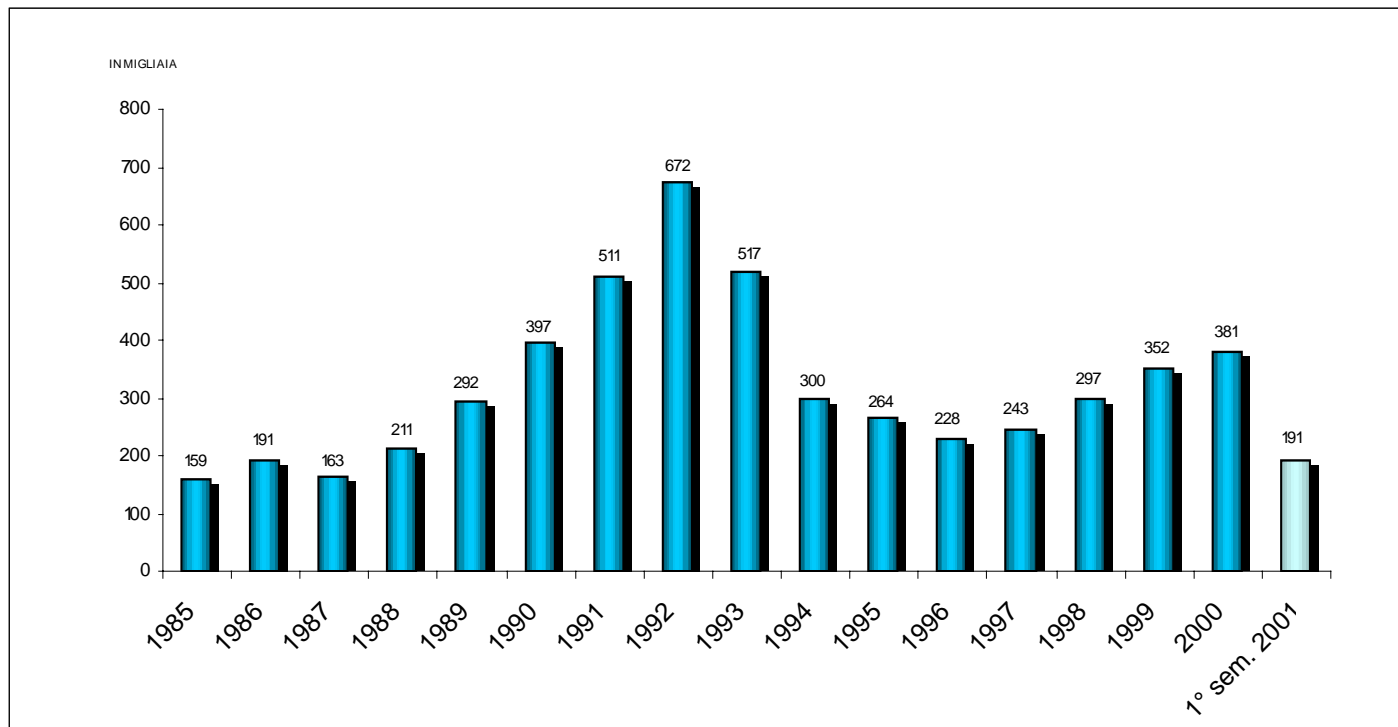


GRAFICO 2: DISTRIBUZIONE DELLE DOMANDE D'ASILO FRA GLI STATI MEMBRI, DAL 1998 AL PRIMO SEMESTRE 2001

RICHIEDENTI DI TUTTI I PAESI

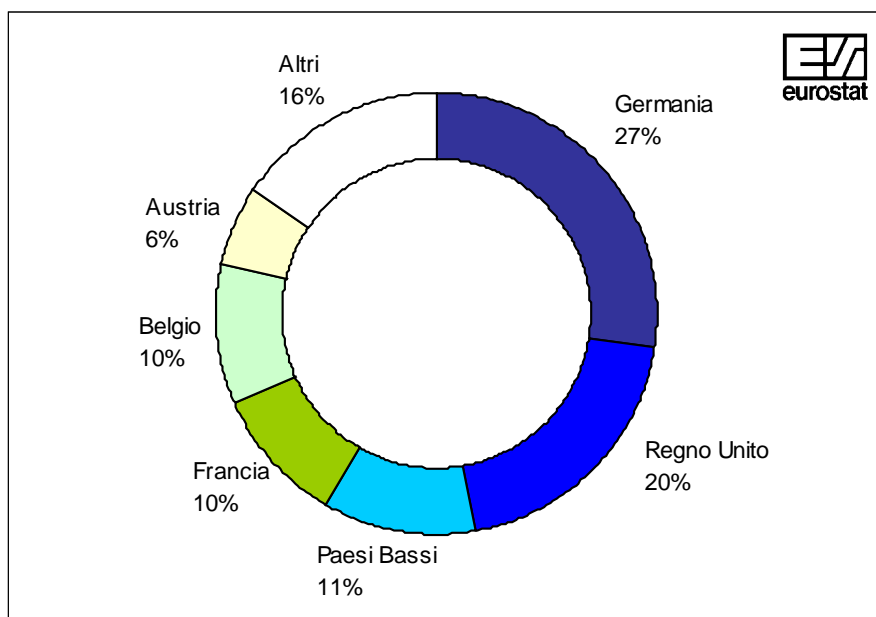


GRAFICO 3: I PRIMI 10 PAESI D'ORIGINE DEI RICHIEDENTI ASILO, DAL 1999 AL PRIMO SEMESTRE 2001

IN PERCENTUALE DELLE CIFRE TOTALI E ASSOLUTE

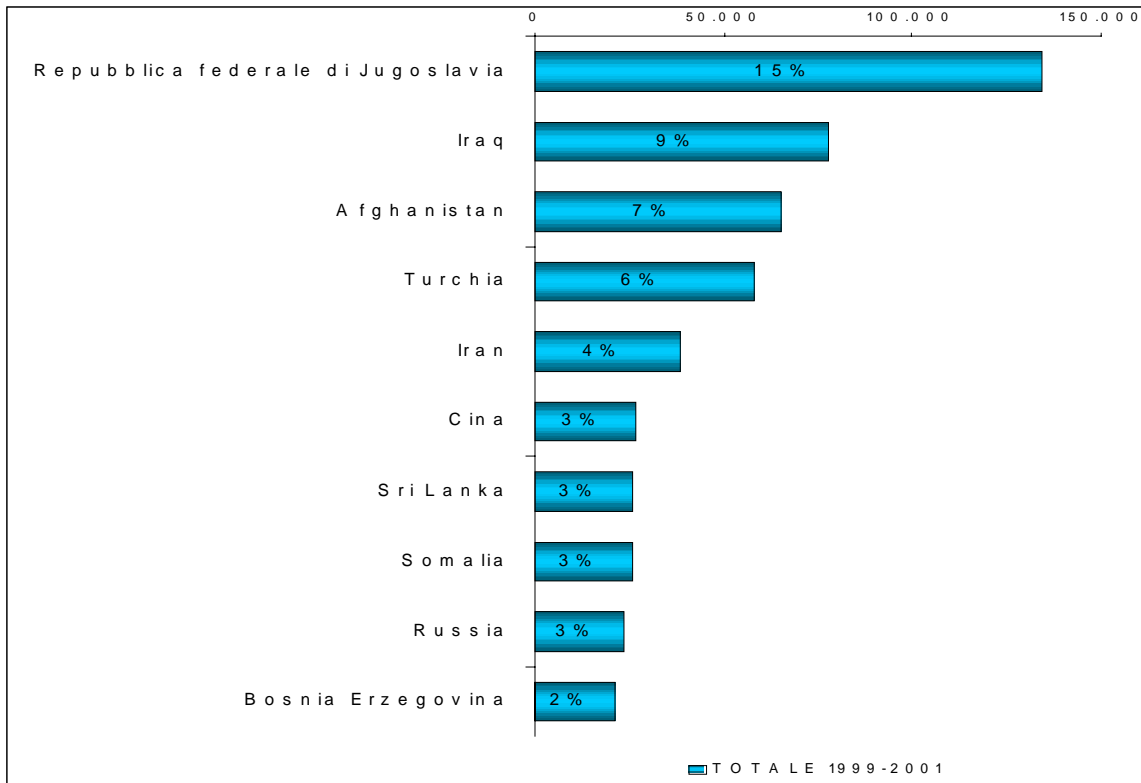


GRAFICO 4: DISTRIBUZIONE DEL TOTALE DELLE DECISIONI POSITIVE FRA GLI STATI MEMBRI, DAL 1999 AL PRIMO SEMESTRE 2001

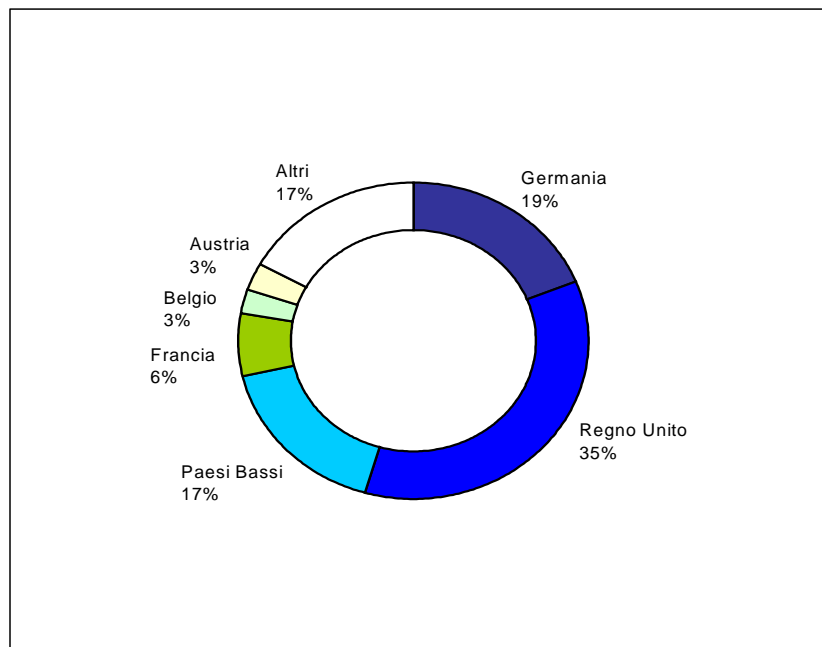


GRAFICO 5: CASI RICONOSCIUTI AI SENSI DELLA CONVENZIONE DI GINEVRA, UE DAL 1996 AL PRIMO SEMESTRE 2001

CASI RICONOSCIUTI SU TUTTI I PAESI

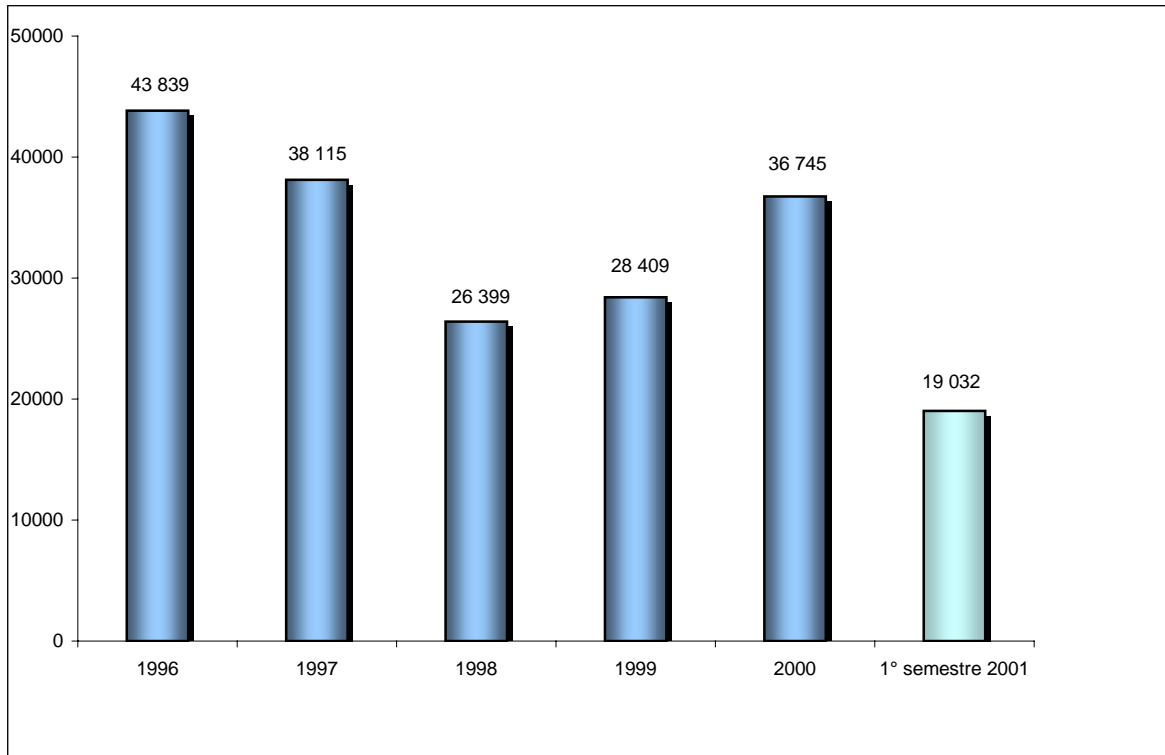
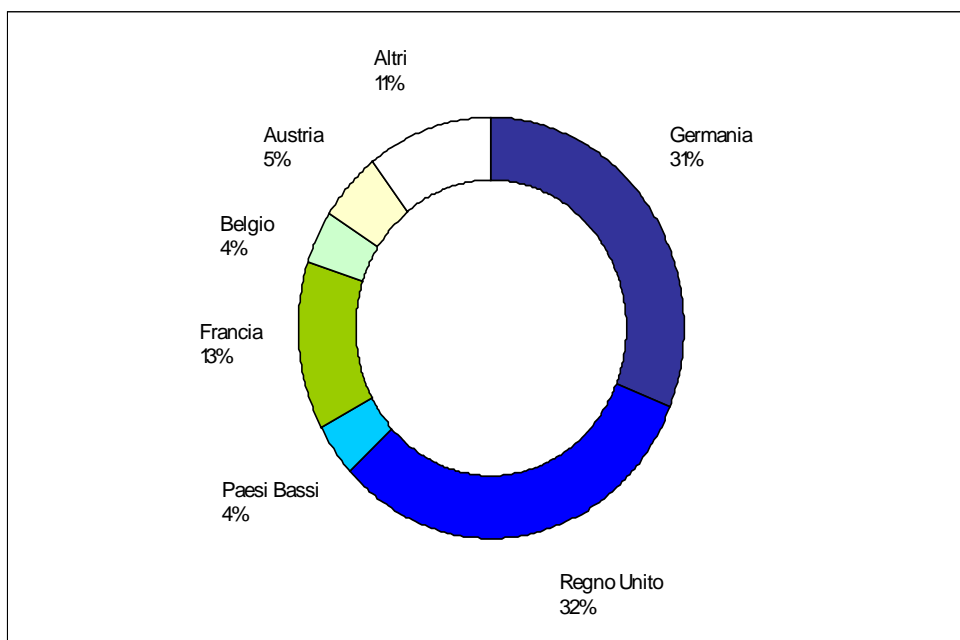


GRAFICO 6: DISTRIBUZIONE DEI CASI RICONOSCIUTI AI SENSI DELLA CONVENZIONE DI GINEVRA FRA GLI STATI MEMBRI, DAL 1999 AL PRIMO SEMESTRE 2001

CASI RICONOSCIUTI SU TUTTI I PAESI



Reazioni alla comunicazione COM(2000) 755 def. e studi**A. Parere del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni**

Il Parlamento europeo ha espresso il suo parere il 2 ottobre 2001. Il Parlamento si pronuncia sul livello ambizioso delle disposizioni da adottare, tanto per il campo di applicazione che per i diritti e le garanzie concesse ai richiedenti asilo e ai beneficiari di una protezione internazionale. Esprime soprattutto preoccupazione circa il buon esito della prima fase di armonizzazione. La maggior parte delle osservazioni riguarda infatti il contenuto degli strumenti in fase di negoziato. È inoltre molto interessato al miglioramento delle capacità per un'interpretazione convergente della situazione nei paesi d'origine e di transito da cui provengono i richiedenti asilo o i beneficiari di una protezione internazionale.

Il Comitato economico e sociale ha espresso il suo parere nel luglio 2001. Il Comitato sostiene gli obiettivi e i principi della procedura comune e dello status uniforme proposti dalla Commissione, ma indica una serie di elementi che meritano attenzione, per esempio l'uso della nozione di paese sicuro, l'istituzione di uno sportello unico, lo studio di dispositivi come il reinsediamento o l'espletamento delle domande di asilo presentate al di fuori dell'Unione europea. Si pronuncia a favore dell'uguaglianza di status fra rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra e beneficiari della protezione sussidiaria. Sostiene l'armonizzazione in due fasi sulla base del trattato CE e l'attuazione di metodi di convergenza, e propone che la Comunità aderisca alla convenzione di Ginevra del 1951. Il parere evidenzia l'interesse, la competenza e l'implicazione delle parti sociali e della società civile in relazione alla politica d'asilo.

Il Comitato delle Regioni ha espresso il suo parere nel settembre 2001. Il Comitato sottolinea la necessità di tutelare la specificità della problematica dell'asilo rispetto a quella dell'immigrazione. Considera prematuro discutere dello sportello unico fintanto che non vi sarà armonizzazione in materia di protezione sussidiaria. Sostiene l'attuazione di una procedura equa, efficace e rapida. Esprime dubbi circa la pertinenza di opzioni come il reinsediamento. È a favore di un dispositivo migliore per l'accoglienza delle domande di asilo in tutta l'UE e propone di stabilire un'autentica cooperazione con gli enti locali e regionali in vista dell'attuazione della politica in materia di asilo.

B. Osservazioni dell'ACNUR e delle ONG

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha trasmesso una reazione dettagliata nel novembre 2001. L'ACNUR guarda con grande favore all'approccio ambizioso della Commissione. È favorevole a una procedura unica o a uno sportello unico, a condizione che l'esame delle esigenze di protezione segua un ordine gerarchico cui fa capo la convenzione di Ginevra. Cruciale è la problematica dell'accesso al territorio ed occorre inserire garanzie di protezione negli strumenti relativi ai controlli alle frontiere e alla gestione dei flussi migratori. L'ACNUR preconizza l'abbandono degli attuali criteri della convenzione di Dublino a beneficio dell'esame della domanda nello Stato membro in cui è stata presentata. È interessato al proseguimento della riflessione, a livello europeo, sulle problematiche del reinsediamento, che tuttavia non dovrebbe sostituirsi al diritto d'asilo nell'UE. Auspica che il pacchetto legislativo della prima fase di armonizzazione venga adottato sulla base di norme di alto livello, dal contenuto dettagliato e improntate a una vasta interpretazione, che tengano conto dei principi di protezione internazionale. È favorevole all'attuazione di uno status uniforme

contemplante diritti almeno pari a quelli previsti dalla convenzione di Ginevra, pur mantenendo la specificità dello status riconosciuto dalla convenzione. Si dichiara pronto a contribuire attivamente allo sviluppo di strumenti statistici e d'analisi --anche attraverso la creazione di un centro europeo specializzato--, di tecniche di convergenza per la politica comune in materia di asilo e di una giurisprudenza basata sull'applicazione della legislazione comunitaria.

Ampio è stato il dibattito nel mondo delle ONG. Alcune organizzazioni hanno inviato delle osservazioni formali alla Commissione.

ECRE²⁴ ha trasmesso una reazione molto dettagliata nel giugno 2001 in cui accoglie con favore gli obiettivi e i principi della Commissione. È tuttavia preoccupato dal rischio che le misure in adozione al Consiglio rispondano più all'esigenza di dissuadere che a quella di proteggere. Si pronuncia a favore della procedura unica e dell'uguaglianza di status fra rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra e beneficiari della protezione sussidiaria. Guarda con interesse all'attenzione riservata a livello europeo alle questioni del reinsediamento. Auspicherebbe una riflessione sull'istituzione di un organo centrale e indipendente per la documentazione e la ricerca di informazioni, con particolare riguardo alla situazione nei paesi d'origine.

Una rete di chiese cristiane²⁵ ha trasmesso alla Commissione le sue osservazioni nel maggio 2001. Il documento insiste sui problemi di accesso al territorio per i richiedenti asilo e rifugiati; caldeggia un'armonizzazione dall'alto, una migliore qualità dell'esame sul fondo delle domande e l'istituzione di una procedura unica o di uno sportello unico; conviene nel ritenere che l'obiettivo dell'armonizzazione non è fare in modo che un organo comunitario prenda decisioni individuali, positive o negative, in materia di protezione, ma ritiene che sarebbe opportuno riesaminare le restrizioni, nel contesto del titolo IV del trattato (articolo 68), alle possibilità di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee allo scopo di rafforzare l'armonizzazione e il controllo giurisdizionale.

Amnesty International ha manifestato il suo favore per l'ambizione della Commissione nell'ottobre 2001. AI guarda con preoccupazione allo svilupparsi delle sanzioni contro l'immigrazione clandestina e insiste per una realizzazione ad alto livello della procedura comune di asilo e dello status uniforme, nel rispetto delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo e del principio di *non-refoulement*.

C. Studi

Nella comunicazione del novembre 2000 la Commissione annunciava che avrebbe avviato quattro studi sull'opzione dello sportello unico, sulle domande d'asilo presentate al di fuori dell'Unione europea, su un programma di reinsediamento e sulla questione dei trasferimenti di responsabilità tra gli Stati membri ai fini della protezione. I primi tre studi saranno varati entro il 2001 mentre il quarto comincerà prima della fine del 2002.

²⁴ Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli

²⁵ *Caritas Europe, Commission des Eglises pour les migrants en Europe, Commission des Episcopats de la Communauté européenne, Conférence des commissions Justice et Paix d'Europe, Commission internationale catholique pour les migrations, Jesuit Refugee Service Europe, Quaker Council for European Affairs.*

FER – Ripartizione delle misure per Stato membro

