



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.10.2009
SEC(2009) 1374 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

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**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 551}
{SEC(2009) 1373}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Dopo un aumento tra il 1996 e il 2002 a causa dei conflitti nell'ex Jugoslavia, il numero dei richiedenti asilo nell'UE27 è diminuito drasticamente nel 2003-2006, passando da 344 800 nel 2003 a 197 410 nel 2006 (-42,7%). Questa tendenza è cessata nel 2007, quando il numero di domande di asilo è salito a 222 170 (+12%), principalmente per l'afflusso di richiedenti asilo iracheni. Nel 2008 si è registrato un ulteriore incremento (+8%) rispetto al 2007, con un totale di 257 375 domande. Eppure, i richiedenti asilo costituiscono una piccola parte dei flussi migratori verso l'UE (gli immigrati sono stimati a 1,5-2 milioni l'anno).

A fine 2007 i beneficiari di una forma di protezione nell'UE erano quasi 1,4 milioni, ossia il 7,5% dei cittadini di paesi terzi in posizione regolare e lo 0,3% della popolazione totale dell'UE nel 2007. Questa cifra (1,4 milioni) rappresenta una parte esigua dei rifugiati mondiali totali, stimati a 11,4 milioni nel 2007.

La direttiva 2004/83/CE del Consiglio (di seguito "direttiva qualifiche")¹ mira a limitare i movimenti secondari di richiedenti asilo tra gli Stati membri, istituendo norme minime che armonizzano i criteri per l'individuazione delle persone che necessitano di protezione internazionale e i diritti e i benefici che devono essere riconosciuti a tali persone in tutti gli Stati membri.

Dalle risposte al Libro verde del 2007, dalle varie relazioni di valutazione, dagli studi e dalle consultazioni con le parti interessate emerge che le **norme minime della direttiva**, proprio perché adottate secondo il criterio dell'unanimità, **sono vaghe e ambigue**, presentano "lacune" e ammettono deroghe. In alcuni casi, poi, gli Stati membri sono giunti a compromessi attestandosi sull'interpretazione più "conservatrice" della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e di altri obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Ne consegue che la direttiva non garantisce la piena compatibilità delle disposizioni nazionali di attuazione con tali strumenti e che consente ampie divergenze tra le prassi decisionali nazionali. Per giunta le istanze decisionali hanno difficoltà a prendere decisioni solide in tempi brevi, mentre la possibilità di interpretare in modo diverso uno stesso concetto ha favorito i ricorsi e le domande reiterate e ha comportato un tasso elevato di decisioni di accoglimento di ricorsi avverso decisioni negative. Da ultimo, **le attuali norme della direttiva non sono idonee a raggiungere gli obiettivi del programma dell'Aia** riguardo all'instaurazione di uno status uniforme di protezione e a nuovi progressi verso l'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Dai dati a disposizione risulta chiaramente che sussistono divergenze tra gli Stati membri sia in termini di tasso di riconoscimento e prassi che di norme di protezione applicate; i dati evidenziano inoltre le carenze del processo decisionale di primo grado. Le statistiche indicano poi che la direttiva non ha sortito alcun effetto sui movimenti secondari: per i richiedenti asilo certi Stati membri sono più "attraenti" di altri perché, in parte, proprio in quegli Stati hanno maggiori possibilità di ottenere uno status o un livello più elevato di diritti.

¹ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

I problemi generali possono essere scomposti nei seguenti problemi specifici:

- i concetti “soggetti che offrono protezione”, “protezione all'interno del paese d'origine” e “appartenenza ad un determinato gruppo sociale” sono definiti in modo vago, il che comporta un rischio di rifiuto della protezione ma anche prassi di riconoscimento eterogenee;
- esistono differenze ingiustificate tra il contenuto della protezione concessa ai rifugiati e quella concessa ai beneficiari di protezione sussidiaria;
- le particolari esigenze di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale non sono soddisfatte;
- esistono limitazioni ingiustificate all'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare per i beneficiari di protezione.

2. VALORE AGGIUNTO DELL'AZIONE A LIVELLO DELL'UE E RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

L'azione a livello dell'UE dovrebbe risultare più efficace di quella dei singoli Stati membri per vari motivi:

- **gli obiettivi stabiliti dal programma dell'Aia** riguardo a uno status uniforme di protezione e all'integrazione dei cittadini di paesi terzi **non possono essere raggiunti con azione unilaterale degli Stati membri**;
- **è improbabile che il livello di protezione venga globalmente innalzato** in modo da rispondere alle norme internazionali più elevate, essendosi queste sviluppate nell'ambito di azioni unilaterali degli Stati membri. Al contrario, rischia di verificarsi una “corsa al ribasso” in cui gli Stati membri che prevedono norme di protezione più generose si sentono spinti ad abbassarne il livello per evitare di “attrarre” un numero crescente di richiedenti asilo;
- **non vanno a ridursi né i movimenti secondari né la distribuzione squilibrata dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione.** Soltanto una maggiore armonizzazione a livello dell'UE potrà scoraggiare i movimenti secondari dei richiedenti asilo che sono funzione delle divergenze fra le legislazioni e le prassi nazionali e dei diversi livelli di diritti riconosciuti nei vari Stati membri.
- **L'ambiguità e la vaghezza dell'attuale acquis possono essere corrette solo a livello UE.** L'azione dei singoli Stati membri non può portare a un miglioramento complessivo della qualità e dell'efficacia della procedura di asilo nell'UE.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

L'**obiettivo generale** è garantire norme di protezione più elevate in tutta l'UE, a favore delle persone che necessitano di protezione internazionale.

Gli **obiettivi specifici** sono:

1. provvedere alla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra e al pieno rispetto della CEDU e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta UE");
2. ravvicinare il contenuto della protezione concessa ai rifugiati e il contenuto della protezione concessa ai beneficiari di protezione sussidiaria;
3. migliorare il contenuto globale della protezione tenendo conto delle esigenze particolari dei beneficiari di protezione internazionale;
4. migliorare l'efficacia della procedura di asilo;
5. garantire l'applicazione coerente in tutta l'UE delle norme di protezione pattuite.

4. OPZIONI STRATEGICHE

A causa della diversità della natura dei problemi da affrontare è impossibile individuare un'unica opzione strategica globale. La valutazione d'impatto propone quindi opzioni strategiche distinte per ciascun obiettivo e per ciascuna opzione da due a quattro subopzioni legislative o da due a quattro subopzioni legislative e una subopzione non legislativa. Al fine di stabilire gli elementi dell'opzione da preferire, tutte le subopzioni sono valutate rispetto allo scenario di riferimento in funzione della loro efficacia, efficienza e coerenza, della loro proporzionalità e del loro impatto sociale e sui diritti fondamentali. Data la complessità delle opzioni proposte, la presente sintesi si limita a descrivere le componenti principali dell'opzione prescelta.

5. ELEMENTI PRINCIPALI DELL'OPZIONE PRESCELTA

L'opzione prescelta:

- restringe l'ampia interpretazione dei concetti di "soggetti che offrono protezione" e "protezione all'interno del paese d'origine" in modo da allinearli alle norme della convenzione di Ginevra e della CEDU, specificando i criteri per valutare l'accessibilità e l'efficacia della protezione di cui dovrebbe disporre il richiedente. L'opzione prescelta per quanto riguarda la cooperazione pratica prevede la definizione comune dei criteri utilizzati per la valutazione;
- garantisce un'interpretazione più globale del concetto di "determinato gruppo sociale" in modo da allinearli alle norme della convenzione di Ginevra, definendo meglio l'importanza da attribuire agli aspetti legati al sesso del richiedente e migliorando in tal modo l'accesso alla protezione, in particolare per le donne. La definizione comune delle interpretazioni nel quadro della cooperazione pratica contribuirà al ravvicinamento del processo decisionale;
- ravvicina i diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria a quelli dei rifugiati, eliminando tutte le differenze attualmente consentite dalla direttiva che non possono più ritenersi oggettivamente giustificate, per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, l'accesso all'occupazione e alle attività di formazione occupazionale, l'accesso all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria e agli strumenti d'integrazione, e l'accesso ai benefici per i familiari;

- migliora l'integrazione dei beneficiari di protezione tenendo conto delle loro esigenze particolari, accordando un accesso migliore alle procedure di riconoscimento delle qualifiche, alla formazione professionale, al sostegno all'occupazione e ai programmi di integrazione che prendono in considerazione le loro esigenze particolari. La cooperazione pratica prevista aiuterà gli Stati membri a individuare e condividere le buone prassi economicamente efficienti;
- rafforza il rispetto del diritto alla vita familiare dei beneficiari di protezione, estendendo la definizione di familiari in modo da ricomprendere i casi in cui il beneficiario è un minore e le svariate situazioni in cui un minore può essere a carico, garantendo nel contempo che il criterio decisivo sia l'interesse superiore del minore. La cooperazione pratica prevista può aiutare gli Stati membri a definire meglio i criteri per determinare l'interesse superiore del minore.

6. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

6.1. Vantaggi principali

- Assicurando che le norme della direttiva siano chiare e idonee a garantire il pieno rispetto delle norme internazionali in materia di diritti dell'uomo e diritto dei rifugiati, l'opzione prescelta consentirà un **maggiore rispetto del diritto di asilo e, più in generale, dei diritti fondamentali, in particolare del principio di non discriminazione.**

- Riducendo l'incertezza del diritto e i margini di errore amministrativo, tali modifiche **snelliranno la procedura di asilo e ne miglioreranno la qualità, l'equità, l'efficacia e la credibilità.**

- Rafforzando l'applicazione coerente delle norme, tali modifiche contribuiranno a **ridurre i movimenti secondari.**

6.2. Portata potenziale delle ripercussioni finanziarie

6.2.1. Costi potenziali

È particolarmente difficile quantificare i costi delle modifiche al sistema comune europeo di asilo. Non vi è modo di prevedere, anno per anno, il volume o il profilo dei flussi di rifugiati e non esistono statistiche che spieghino perché alcune domande sono state accolte e altre respinte. La protezione è concessa caso per caso, dopo un'analisi della credibilità e delle circostanze specifiche di ciascun richiedente. Inoltre, non esistono neanche informazioni sul costo totale dell'accoglienza dei beneficiari di protezione o dei diritti individuali riconosciuti a tali persone. È pertanto impossibile stimare il numero di richiedenti di fatto suscettibili di essere interessati dalle modifiche dei motivi della protezione, o valutare gli effetti delle modifiche dei diritti riconosciuti ai beneficiari. Tenuto conto di tali limitazioni si possono fornire le seguenti indicazioni.

Nel 2008 i quattro Stati membri potenzialmente interessati dalla modifica del concetto di "soggetti che offrono protezione" hanno ricevuto un totale di 74 535 domande, mentre gli otto Stati membri potenzialmente interessati dalla modifica della nozione di "protezione all'interno del paese d'origine" ne hanno ricevute 81 575. Nello stesso anno i 14 Stati membri che potrebbero essere interessati dalla modifica della nozione di "determinato gruppo sociale" hanno ricevuto un totale di 30 800 domande presentate da donne; nei 7 Stati membri che

saranno invece interessati dalla modifica della condizione del nesso causale, le domande complessive presentate da donne sono state 14 800. L'introduzione di eccezioni alla cessazione potrebbe interessare 10 Stati membri, che nel 2008 hanno fatto ricorso alla cessazione in 7 020 casi.

L'impatto globale del ravvicinamento dei due status varierà da uno Stato membro all'altro: in alcuni Stati membri (quali IE, SE e UK) sarà irrilevante, mentre nella maggior parte occorrerà eliminare le varie differenze che attualmente sussistono. L'obbligo di garantire ai beneficiari di protezione sussidiaria l'accesso incondizionato al mercato del lavoro riguarderà CY, DE e LU, dove il numero di beneficiari di protezione sussidiaria che potrebbero beneficiare di tale modifica è stimato rispettivamente a 445, 1 925 e 504, ossia lo 0,11%, lo 0,0046 %, e lo 0,23% della popolazione attiva. Il ravvicinamento dei diritti relativi all'assistenza sociale interesserà DE, LU, LV e PT, mentre quello dei diritti relativi all'assistenza sanitaria riguarderà MT; nel periodo 2005-2008 i beneficiari di protezione sussidiaria accolti in questi Stati membri sono stati rispettivamente 3 375, 340, 5, 95 e 3 010. Il ravvicinamento in materia di accesso ai programmi di integrazione potrebbe interessare almeno otto Stati membri nei quali, nel periodo 2005-2008, i beneficiari di protezione sussidiaria erano 5 495; il costo medio pro capite dei programmi di integrazione offerti da uno Stato membro ammonta a 682 euro.

L'impatto del miglioramento dell'accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche, al sostegno all'occupazione e ai programmi di integrazione offerti ai beneficiari di protezione internazionale dovrebbe essere limitato. Il numero dei beneficiari di protezione di età compresa tra i 15 e i 64 anni che sono stati riconosciuti nell'UE tra il 2005 e il 2008 è stimato a 245 132, pari appena allo 0,1% della popolazione attiva dell'UE, mentre le persone cui nello stesso periodo è stata concessa protezione nell'UE rappresentano solo l'1,07% dell'insieme dei cittadini di paesi terzi nell'UE. Secondo le stime, il numero totale delle persone a carico dei beneficiari che hanno ottenuto protezione nel periodo 2005-2008 nei 14 Stati membri che potrebbero essere interessati dall'ampliamento della definizione di familiari è inferiore a 18 500.

I costi amministrativi totali probabili dell'opzione prescelta sono stimati a 3 094 407 euro.

6.2.2. Risparmi potenziali

- Limitando gli stimoli alla mobilità dei richiedenti asilo, l'opzione prescelta può ridurre i flussi di richiedenti asilo nell'UE e i costi per l'attuazione del sistema Dublino.
- Accorciando la durata delle procedure di primo grado e diminuendo il numero di ricorsi, l'opzione prescelta può consentire risparmi amministrativi e finanziari: stando ai dati, i ricorsi possono raddoppiare i costi di una domanda di asilo, e si stima che nel 2007 siano stati proposti 110 846 ricorsi. L'opzione prescelta ridurrebbe anche i costi per i servizi di accoglienza: in media, un anno di accoglienza può costare 11 000 euro a persona, la durata delle procedure di primo grado è di sei mesi e quella dei ricorsi è di un anno.
- Grazie al ravvicinamento dei diritti connessi con i due status, le procedure amministrative risulterebbero snellite e si eliminerebbero i costi legati alla creazione e al mantenimento di infrastrutture diverse.
- A lungo termine, gli investimenti nel sostegno all'integrazione potrebbero trovare parziale compensazione nell'impatto economico e sociale positivo prodotto da beneficiari che avranno

ottenuto un'occupazione stabile e saranno riusciti a integrarsi nella società (effetti previsti circa 2 anni dopo la concessione della protezione).

Le misure nazionali destinate ad attuare le norme della proposta possono essere cofinanziate al 50% o al 70% dal Fondo europeo per i rifugiati.

6.3. Ripercussioni sociali e ripercussioni sui diritti fondamentali

L'intero sistema comune europeo di asilo si basa sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra, sugli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo quali la CEDU, e sul pieno rispetto dei diritti sanciti dalla Carta UE. L'opzione prescelta garantisce che, alle persone che cercano davvero protezione nell'UE, questa sia riconosciuta sulla base di norme elevate e nel rispetto dei richiamati obblighi. L'opzione prescelta migliora poi l'accesso dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione (e dei loro familiari) alla protezione e alla giustizia, all'integrazione sociale e al mercato del lavoro, e garantisce il pieno rispetto del principio di non discriminazione.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione d'impatto espone una serie di indicatori utilizzabili per valutare l'efficienza e l'efficacia dell'opzione prescelta nel raggiungere i principali obiettivi strategici, e spiega le modalità in base alle quali sono stati raccolti e valutati, in particolare ai fini dell'elaborazione delle relazioni periodiche sull'applicazione della direttiva. Inoltre, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo istituzionalizzerà una condivisione globale delle informazioni sul trattamento delle domande di asilo mediante procedure formalizzate, e garantirà la valutazione sistematica dei dati supplementari raccolti.