



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
COM(2008) 360 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Piano strategico sull'asilo
UN APPROCCIO INTEGRATO IN MATERIA DI PROTEZIONE NELL'UNIONE
EUROPEA**

{SEC(2008) 2029}

{SEC(2008) 2030}

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

I lavori per l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo sono iniziati immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere. Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del sistema europeo comune di asilo è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni¹.

Per la seconda fase il Programma dell'Aia fissa come obiettivi la creazione di una procedura comune di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica tra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

La Commissione ha ritenuto che, prima di qualsiasi nuova iniziativa, si imponessero una riflessione approfondita e un dibattito con tutti gli interlocutori interessati sulla futura struttura del sistema europeo comune di asilo. Pertanto, nel giugno 2007 ha presentato un Libro verde volto ad individuare possibili opzioni per questa seconda fase. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate². Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati sono il punto di partenza del presente piano strategico.

Sulla base del quadro giuridico vigente e futuro, il piano definisce una road-map per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona (di seguito "il trattato sul funzionamento dell'Unione europea", "TFUE") modificherà il quadro giuridico della politica di asilo. Il presente piano strategico sarà pertanto attuato nell'ambito di due quadri giuridici diversi: le disposizioni del trattato vigente e quelle del TFUE. Nel quadro di entrambi i regimi ha un ruolo fondamentale la Convenzione di Ginevra³.

L'eventuale modifica della base giuridica si ripercuoterà sul calendario di presentazione delle proposte di cui al presente piano strategico. Ne consegue che la scadenza per il completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo potrebbe dover essere posticipata, eventualmente al 2012. Una road-map delle iniziative figura all'allegato I.

1.2. Tendenze

L'esame dei dati statistici disponibili permette di individuare tre importanti tendenze. Queste tendenze e le loro implicazioni per gli sviluppi futuri della politica di asilo sono analizzate nella valutazione d'impatto allegata al presente piano strategico.

¹ Tutti i documenti strategici e gli strumenti legislativi pertinenti figurano nell'allegato II.

² Disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Ogni riferimento alla Convenzione di Ginevra va inteso come un riferimento alla Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e al relativo Protocollo del 1967.

Innanzitutto, il numero storicamente basso di domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri significa che attualmente i sistemi di asilo di questi paesi sono meno sollecitati rispetto al passato recente (anche se alcuni Stati frontalieri hanno registrato un incremento dei flussi soprattutto a causa della loro posizione geografica). È quindi il momento giusto per concentrare gli sforzi in modo da migliorare la qualità di questi sistemi.

In secondo luogo, le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario al principio della parità di accesso alla protezione in tutta l'UE.

In terzo luogo, se si considerano le domande accolte, si osserva che un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che sempre più spesso i conflitti e le persecuzioni attuali non sono contemplate dalla Convenzione. Per questo motivo, durante la seconda fase del sistema europeo comune di asilo sarà importante prestare particolare attenzione alla protezione sussidiaria e ad altre forme di protezione.

2. GLI OBIETTIVI GLOBALI DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO

Un sistema europeo comune di asilo davvero coerente, globale ed integrato dovrebbe:

- garantire **l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno**: l'asilo nell'UE deve restare accessibile. Le misure legittime adottate per contrastare l'immigrazione irregolare e proteggere le frontiere esterne non dovrebbero impedire l'accesso dei rifugiati alla protezione nell'UE e dovrebbero garantire il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i migranti. Ciò si traduce anche negli sforzi per agevolare l'accesso alla protezione al di fuori del territorio dell'Unione;
- stabilire una **procedura comune** ed unica per garantire l'efficacia, la rapidità, la qualità e l'equità delle decisioni;
- stabilire **status uniformi** per l'asilo e la protezione sussidiaria, che abbiano in comune gran parte dei diritti e degli obblighi, pur garantendo le differenze di trattamento giustificate;
- tenere conto della dimensione di **genere** e delle particolari esigenze dei **gruppi vulnerabili**;
- intensificare la **cooperazione pratica** per sviluppare, tra l'altro, formazioni comuni, valutare insieme le informazioni sul paese d'origine e organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati;
- determinare la **responsabilità** e favorire la **solidarietà**: il sistema europeo comune di asilo dovrebbe comprendere norme sulla determinazione dello Stato membro

competente per l'esame della domanda di asilo e meccanismi efficaci di **solidarietà**, sia nell'UE che nei paesi terzi;

- assicurare la **coerenza con le altre politiche** che incidono sulla protezione internazionale, in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio.

Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione propone nel presente piano strategico una strategia basata su tre punti:

- standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo (sezione 3);
- una cooperazione pratica effettiva e sostenuta (sezione 4); e
- una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi (sezione 5).

Le disposizioni della Convenzione di Ginevra, i nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali saranno i punti di riferimento costanti di questa strategia.

3. VERSO UNA MIGLIORE QUALITÀ E UNA MAGGIORE ARMONIZZAZIONE DELLE NORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

In generale, gli strumenti legislativi della prima fase del sistema europeo comune di asilo possono essere considerati un risultato importante su cui basarsi per preparare la seconda fase. Tuttavia, sono state constatate delle lacune ed è chiaro che le norme minime comuni adottate non hanno portato alla parità di condizioni auspicata. Per questo motivo, la Commissione intende proporre modifiche della normativa vigente e prendere in considerazione nuovi strumenti. Nel contempo, continuerà a monitorare la corretta attuazione e il rispetto delle disposizioni vigenti.

3.1. La direttiva sulle condizioni di accoglienza

La relazione di valutazione della Commissione su questa direttiva ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in una serie di settori chiave. Lo strumento modificato dovrebbe permettere di ottenere una maggiore armonizzazione e migliori norme sull'accoglienza, in modo da limitare le possibilità che da questi problemi abbiano origine movimenti secondari.

Per questo motivo, nel 2008 la Commissione proporrà modifiche al fine di

- includere le persone che chiedono protezione sussidiaria, per assicurare coerenza con il resto dell'*acquis* sull'asilo;
- assicurare una maggiore eguaglianza e norme migliori sul trattamento per quanto riguarda il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza;
- fornire un accesso semplificato e più armonizzato al mercato del lavoro, in modo che l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da inutili restrizioni amministrative supplementari, fatte salve le competenze nazionali;

- integrare garanzie procedurali per la detenzione; e
- garantire che le esigenze specifiche delle persone vulnerabili, come bambini, donne, vittime di tortura e malati, siano identificate immediatamente e che sia loro dedicata la necessaria attenzione.

3.2. La direttiva sulle procedure di asilo

I vari regimi procedurali e le diverse condizioni di garanzia producono risultati differenti quando si applicano i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale. Ciò può compromettere l'obiettivo fondamentale, che consiste nell'assicurare parità di condizioni di accesso alla protezione in tutta l'UE. Inoltre, sia il Programma dell'Aia che il TFUE chiedono una procedura comune di asilo per la cui definizione è fondamentale un maggiore allineamento delle procedure di asilo degli Stati membri, come confermato dalla consultazione seguita al Libro verde.

Per ottenere questo obiettivo, le modifiche della direttiva sulle procedure di asilo (che saranno proposte nel 2009) serviranno in primo luogo:

- ad instaurare una procedura di asilo comune e unica, che non lasci spazio ad una proliferazione di regimi procedurali disparati negli Stati membri, permettendo così un esame esauriente delle esigenze di protezione nel quadro sia della Convenzione di Ginevra che del regime comunitario di protezione sussidiaria;
- a stabilire garanzie procedurali obbligatorie, nonché nozioni e meccanismi comuni, che consolideranno il processo di asilo e assicureranno pari condizioni di accesso alle procedure in tutta l'Unione;
- ad affrontare la situazione particolare degli arrivi misti, anche quando persone che chiedono protezione internazionale si presentano alle frontiere esterne dell'UE; e
- a rafforzare l'eguaglianza di genere nel processo di asilo e a prevedere garanzie supplementari per i richiedenti vulnerabili.

3.3. La direttiva sulla qualifica di rifugiato

Questa direttiva ha permesso un allineamento minimo dei criteri di concessione della protezione internazionale⁴ e del contenuto dello status di protezione nell'UE. Il suo impatto positivo è evidente in molti Stati membri. Tuttavia, i dati indicano che il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine varia ancora sensibilmente da uno Stato membro all'altro. In una certa misura, questo fenomeno è imputabile alla formulazione di alcune disposizioni della direttiva.

Per garantire un'interpretazione davvero comune e realizzare l'obiettivo di status uniformi (come richiesto dal Programma dell'Aia e dal TFUE), nel 2009 la Commissione proporrà di:

- modificare i criteri di concessione della protezione internazionale della direttiva. A tal fine, potrebbe essere necessario, **tra l'altro**, chiarire ulteriormente le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni

⁴ La protezione internazionale copre sia i rifugiati che lo status di protezione sussidiaria.

vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri;

- definire con più precisione quando gli interlocutori non statali possono essere considerati delle parti ai fini della protezione. In particolare, la Commissione prenderà in considerazione la necessità di definire in maniera più approfondita i criteri che le autorità degli Stati membri dovranno applicare per valutare la capacità di un potenziale interlocutore di fornire protezione efficace, accessibile e durevole;
- chiarire le condizioni per l'applicazione del concetto di alternativa di asilo interno, cioè le condizioni alle quali si può considerare che un richiedente asilo abbia un'autentica alternativa di protezione in una data regione del suo paese d'origine, tenendo conto dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- e
- riesaminare il livello dei diritti e dei vantaggi da concedere ai beneficiari di protezione sussidiaria per migliorare il loro accesso ai diritti sociali ed economici che sono essenziali alla loro piena integrazione, pur assicurando il rispetto del principio di unità familiare in tutta l'UE.

Inoltre, sarà presa in esame la possibilità di instaurare un meccanismo efficace di trasferimento della protezione, nel quadro della modifica della direttiva sulla qualifica di rifugiato oppure di uno strumento separato.

Infine, sarà avviato uno studio sull'eventuale allineamento delle forme nazionali di protezione che non rientrano attualmente nel sistema europeo di protezione internazionale.

4. COOPERAZIONE PRATICA

Esiste ormai un importante *acquis* sull'asilo, che gli Stati membri sono tenuti a rispettare. Tuttavia, si constatano ancora grandi differenze tra le decisioni prese in materia (anche per casi simili). Ciò è dovuto, da un lato, agli standard poco elevati di armonizzazione della normativa vigente e, dall'altro, alle pratiche divergenti delle amministrazioni nazionali. È pertanto necessario affiancare all'armonizzazione giuridica un'efficace cooperazione pratica.

Uno dei principali obiettivi della cooperazione pratica è migliorare la convergenza del processo decisionale degli Stati membri sull'asilo, nell'ambito del quadro legislativo UE. Negli ultimi anni sono state già intraprese numerose attività di cooperazione pratica, soprattutto per un approccio comune sulle informazioni sui paesi d'origine e sulla creazione di un curriculum europeo comune sull'asilo. Le risposte al Libro verde indicano un ampio sostegno all'idea di rafforzare queste attività e di creare una struttura specifica destinata a sostenerle e coordinarle, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Per fare in modo che queste attività ricevano l'adeguato sostegno di cui necessitano e per ampliare il campo della cooperazione, la Commissione ha commissionato uno studio di fattibilità sulla creazione di un sostegno strutturale alla cooperazione pratica nel settore dell'asilo. I risultati dello studio saranno pronti nel luglio 2008. Sulla base delle conclusioni dello studio e conformemente al mandato del Programma dell'Aia e alle conclusioni del Consiglio GAI del 18 aprile 2008, la Commissione presenterà nel corso dell'anno una

proposta legislativa per la creazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Tale ufficio fornirà assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo. Nel frattempo, continuerà ad essere assicurato il sostegno alle attività in corso.

5. PROMUOVERE RESPONSABILITÀ E SOLIDARIETÀ

Nel TFUE l'attuazione di numerose politiche comuni, compreso il sistema europeo comune di asilo, è ispirata al principio di "*solidarietà e di equa ripartizione*". Inoltre, il trattato considera fra gli elementi costitutivi del sistema di asilo "*il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea*".

Per questo motivo, la terza parte della strategia in tre punti dovrebbe essere basata sulla responsabilità e sulla solidarietà, sia all'interno dell'Unione che tra l'Unione e i paesi terzi.

5.1. Equa ripartizione della responsabilità e solidarietà all'interno dell'UE

Come indicato nel Programma dell'Aia, uno degli obiettivi del sistema europeo comune di asilo è assistere gli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo sono sottoposti ad un onere eccessivo, soprattutto per via della loro posizione geografica. Spetta all'Unione trovare una risposta comune, basata sul principio di solidarietà, alle sfide che i singoli Stati membri devono affrontare.

Va notato che l'ulteriore allineamento delle procedure nazionali di asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni di accoglienza, nonché il potenziamento della cooperazione pratica, previsti dal presente piano d'azione, ridurranno quei movimenti secondari di richiedenti asilo, dovuti essenzialmente alle divergenze di applicazione delle norme. Potrebbe risultarne quindi una ripartizione generale più equa delle domande di asilo tra gli Stati membri.

Inoltre, la proposta di estendere le disposizioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale e il trasferimento dei meccanismi di protezione previsto alle sezioni 3.3 potrebbero avere un effetto positivo anche sugli Stati membri "più sollecitati".

5.1.1. Modifiche al sistema di Dublino

La Commissione ha deciso di adottare un doppio approccio separando la valutazione tecnica del sistema di Dublino dalla sua valutazione strategica. Quindi, la relazione pubblicata il 6 giugno 2007 costituisce la valutazione tecnica, mentre la consultazione seguita al Libro verde rappresenta la valutazione strategica.

La valutazione ha confermato che gli obiettivi del sistema, in particolare l'attuazione di un meccanismo chiaro ed efficace per determinare lo Stato membro competente per le domande di asilo, sono stati in gran parte realizzati. Durante la consultazione, gli Stati membri si sono dichiarati ampiamente favorevoli al mantenimento del sistema attuale, pur riconoscendo la necessità di migliorarne alcuni aspetti.

La Commissione ritiene che i principi alla base del sistema di Dublino restino validi e che a lungo termine le norme comuni di protezione più elevate previste dal sistema europeo comune di asilo permetteranno di superare la maggior parte delle preoccupazioni suscitate

dal funzionamento del sistema attuale, facendo in modo che le persone trasferite in altri Stati membri abbiano parità di accesso alla protezione.

Pur riconoscendo la necessità di un sistema che definisca chiaramente le competenze per l'esame delle domande di asilo onde evitare il cosiddetto "asylum shopping", la Commissione si è impegnata a valutare a intervalli regolari l'applicazione del regolamento di Dublino e, una volta iniziata la seconda fase del sistema europeo comune di asilo, i principi su cui si fonda.

A breve termine, e per risolvere i problemi emersi nella relazione di valutazione, nel 2008 la Commissione proporrà di modificare sia il regolamento di Dublino che il regolamento Eurodac. Innanzitutto, il loro campo di applicazione sarà esteso alla protezione sussidiaria, per garantire la coerenza con l'evoluzione dell'*acquis* sull'asilo.

Per quanto riguarda le modifiche specifiche al regolamento di Dublino, la Commissione:

- rafforzerà e chiarirà varie disposizioni per garantire un maggior rispetto e un'applicazione uniforme da parte degli Stati membri (in particolare le disposizioni sulla clausola umanitaria e sulla clausola di sovranità e quelle relative all'unità del nucleo familiare); e
- inserirà modifiche per migliorare l'efficacia del sistema (in particolare per quanto riguarda le scadenze).

Per quanto riguarda le modifiche specifiche all'Eurodac, come già annunciato nella valutazione del sistema di Dublino, la Commissione proporrà di:

- sbloccare i dati sui rifugiati riconosciuti per permetterne la consultazione da parte delle autorità nazionali competenti, onde evitare che un rifugiato riconosciuto in uno Stato membro chieda protezione in un altro;
- precisare le scadenze per la trasmissione dei dati e le norme per la loro cancellazione onde migliorare l'efficacia del sistema; e
- introdurre maggiori informazioni nel sistema per permettere di determinare meglio lo Stato membro competente.

Inoltre, la Commissione esaminerà ulteriormente la fattibilità e le condizioni per l'accesso all'Eurodac da parte delle autorità degli Stati membri e di Europol a fini di contrasto, conformemente alla comunicazione della Commissione sull'interoperabilità e alle conclusioni del Consiglio del 12 e del 13 giugno 2007⁵.

5.1.2. *Meccanismi di solidarietà*

Il sistema di Dublino non è stato concepito come uno strumento per ripartire gli oneri: il suo funzionamento, però, può comportare di fatto oneri supplementari per gli Stati membri con limitate capacità di accoglienza e assorbimento e sottoposti per la loro posizione geografica ad una forte pressione migratoria.

⁵ Questa modifica specifica sarà proposta nel 2009.

La Commissione ritiene che il modo migliore per assicurare una grande solidarietà non sia adottare un nuovo strumento globale, ma mettere a disposizione degli Stati membri una serie di meccanismi per aiutarli nelle molteplici sfide che si troveranno di fronte.

A tal fine, la Commissione proporrà di:

- lanciare uno studio per valutare le possibilità di un trattamento congiunto a livello UE di casi specifici, come richiesto dal Programma dell'Aia, che esaminerà anche come il trattamento congiunto possa alleviare la pressione su specifici Stati membri particolarmente "sollecitati";
- creare un meccanismo comunitario che preveda la possibilità di sospendere temporaneamente, in circostanze ben definite ed eccezionali, l'applicazione delle norme di Dublino per il trasferimento di richiedenti asilo in uno Stato membro il cui sistema di accoglienza non possa assorbire adeguatamente le persone trasferite;
- creare un gruppo di esperti sull'asilo che sarà coordinato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e potrà essere chiamato ad assistere temporaneamente gli Stati membri sottoposti ad un onere eccessivo per un primo esame dei richiedenti asilo. In particolare, il gruppo di esperti potrebbe fornire servizi di interpretariato, trattare dossier e mettere a disposizione le proprie conoscenze sul paese di origine;
- agevolare il reinserimento interno su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione del sistema di asilo, fornendo tra l'altro specifici finanziamenti UE nel quadro di strumenti finanziari esistenti.

Infine, la questione dell'onere finanziario imposto dal gran numero di richiedenti asilo sulle risorse degli Stati membri dovrebbe essere considerata nel quadro più ampio delle pressioni migratorie in generale. Nel 2009 la Commissione lancerà uno studio per valutare eventuali metodi per migliorare l'impatto della solidarietà finanziaria dell'UE, in particolare del Fondo europeo per i rifugiati, e stabilire se gli strumenti finanziari esistenti forniscano sostegno effettivo alle sfide degli Stati membri di fronte a forti pressioni migratorie irregolari. Sulla base dei risultati dello studio saranno prese in considerazione nuove proposte.

5.2. Solidarietà esterna

Nei prossimi anni l'attenzione per la dimensione esterna dell'asilo diventerà anche più forte. L'Unione europea deve condividere la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo, che ricevono una percentuale di rifugiati da tutto il mondo di gran lunga superiore a quella dell'Europa. A tale riguardo, per migliorare le capacità di protezione dei paesi terzi sarà ad essi destinato un sostegno finanziario più importante. Per il periodo 2007-2013, un importo complessivo di 384 milioni di euro sarà messo a disposizione nel quadro del "Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo". Fra le priorità chiave figurano l'asilo e la protezione internazionale.

Inoltre, la Commissione continuerà ad integrare il potenziamento delle capacità per l'asilo nella cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, ponendo l'accento su un approccio globale e a lungo termine. L'asilo non dovrebbe essere considerato come gestione di

situazioni di crisi, ma come parte integrante del programma di sviluppo nel settore della governance, della migrazione e della tutela dei diritti umani.

In aggiunta, la Commissione ritiene che, per garantire l'efficacia dell'impegno di solidarietà nei confronti dei paesi terzi, l'UE debba concentrarsi su tre tipi di misure diverse ma interdipendenti per favorire la protezione dei rifugiati.

5.2.1. *Programmi di protezione regionale (PPR)*

In risposta al Libro verde, numerosi interlocutori hanno sottolineato l'importanza dei programmi di protezione regionale come mezzo per potenziare la dimensione esterna dell'asilo.

Attualmente la Commissione sta lavorando in stretta collaborazione con gli Stati membri, i paesi beneficiari, l'ACNUR ed altri importanti interlocutori per continuare a sviluppare i programmi di protezione regionale, in modo da contribuire concretamente al miglioramento della protezione e dei sistemi di asilo in determinate regioni del mondo. A tal fine, e sulla base della valutazione del 2008, i piani di protezione regionale saranno convertiti in piani d'azione regionale pluriennali, in totale coerenza con i piani d'azione nazionali e regionali e con il programma tematico, che individueranno lacune in materia di protezione e attività concrete da realizzare.

I piani di protezione regionale in corso in Tanzania (come parte della regione dei Grandi Laghi), Ucraina, Bielorussia e Moldavia proseguiranno nel 2009.

La Commissione valuterà, come previsto nella sua comunicazione del 2005, se i piani di protezione regionale possano essere estesi ad altre regioni, come il Nord Africa, il Corno d'Africa, l'Afghanistan e il Medio Oriente, e eventualmente presenterà nuove proposte al riguardo. Nella scelta delle nuove regioni in cui realizzare i piani di protezione regionale si terrà conto di una serie di fattori, fra cui la valutazione di particolari situazioni concernenti i rifugiati, delle opportunità finanziarie disponibili nel quadro dei fondi UE e delle attuali relazioni e quadri di cooperazione tra l'Unione e determinati paesi o regioni.

5.2.2. *Reinsediamento*

Il reinsediamento ha un ruolo importante nelle politiche esterne di asilo dell'Unione e c'è molto da guadagnare da una più stretta collaborazione in materia tra gli Stati membri, l'ACNUR e le ONG.

Questo fatto è stato ampiamente riconosciuto nelle risposte al Libro verde. Si continuerà pertanto a lavorare sul reinsediamento per trasformarlo in uno strumento efficace di protezione a disposizione dell'UE per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati nei paesi terzi e per dimostrare solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo asilo.

Nel corso del 2009 la Commissione presenterà proposte sullo sviluppo di un programma europeo di reinsediamento, al quale gli Stati membri parteciperanno su base volontaria, per definire criteri e meccanismi di coordinamento comuni. La cooperazione sugli aspetti pratici e logistici porterà ad una maggiore efficacia finanziaria e qualitativa (organizzazione di missioni, controllo medico e di sicurezza, organizzazione di viaggi, preparazione e presentazione di casi da parte dell'ACNUR). La Commissione collaborerà con gli Stati membri ed altri interlocutori interessati, quali l'ACNUR e le ONG, per discutere la struttura e le funzioni del programma UE di reinsediamento.

5.2.3. *Gestire e coordinare l'arrivo delle persone che necessitano di protezione*

Con lo sviluppo di sistemi di controllo alle frontiere integrati e più sofisticati, alla questione dell'accesso dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione è stato dato ampio risalto. L'ingresso irregolare costituisce un'importante via di accesso alla sicurezza che offre l'UE e i trafficanti sono gli intermediari chiave per entrare. È pertanto fondamentale che l'Unione concentri i suoi sforzi su misure che permettano di gestire e coordinare al meglio gli arrivi sul territorio degli Stati membri di persone che hanno diritto a cercare asilo, per garantire un accesso legale e sicuro al regime di protezione, scoraggiando al tempo stesso i trafficanti.

A tal fine, la Commissione esaminerà modi e meccanismi che permettano di differenziare le persone che necessitano di protezione da altre categorie di migranti *prima* che raggiungano la frontiera degli eventuali paesi d'accoglienza, come procedure di ingresso protetto e applicazione più flessibile del regime sui visti giustificata da considerazioni legate a problemi di protezione.

Come indicato in uno studio della Commissione del 2003, alcuni Stati membri applicano in qualche modo questi meccanismi o li hanno sperimentati in passato, ma il loro numero è limitato. C'è spazio per un'azione comune in questo settore, che dovrebbe permettere un migliore accesso alla protezione riducendo il traffico di migranti.

Inoltre, nel 2009 la Commissione lancerà, in stretta consultazione con l'ACNUR, uno studio sull'importanza, la pertinenza e la fattibilità di un trattamento comune delle domande di asilo al di fuori del territorio UE. Le conclusioni dello studio contribuiranno ai futuri dibattiti e sviluppi delle politiche comunitarie per migliorare l'accesso all'Unione, integrando il sistema europeo comune sull'asilo e rispettando le norme internazionali applicabili.

6. CONCLUSIONE

La Commissione è fortemente determinata a raggiungere gli ambiziosi obiettivi definiti nel Programma dell'Aia e nel TFUE proponendo le misure indicate nel presente piano strategico e monitorando la corretta attuazione delle misure vigenti e future.

Nei prossimi anni l'azione dell'UE in materia di asilo sarà guidata dai seguenti principi:

- **rispetto della tradizione di aiuto umanitario e protezione dell'Unione e dei diritti fondamentali** durante l'attuazione del sistema europeo comune di asilo: fare in modo che posano beneficiare di protezione coloro che ne hanno bisogno in un mondo in costante cambiamento, nel quale le migrazioni e i movimenti di popolazione si verificano ad un ritmo assai più frequente che in passato e per molteplici ragioni;
- **condizioni di parità**: l'UE deve essere ambiziosa e creare un sistema che tratti tutti i richiedenti asilo allo stesso modo, garantisca loro lo stesso livello elevato di garanzie applicando le stesse procedure, a prescindere dal luogo, nell'Unione, in cui presentano domanda di asilo;
- **efficacia del sistema di asilo**: il sistema europeo comune di asilo deve dotare gli Stati membri di una serie di norme e regole giuridiche uniformi, di dispositivi e di meccanismi di cooperazione comuni che assicurino norme elevate di protezione durante

tutta la procedura di asilo, dal momento dell'accoglienza dei richiedenti asilo fino alla piena integrazione delle persone che hanno ottenuto la protezione, pur garantendo l'integrità del sistema attraverso la prevenzione degli abusi; e

- **solidarietà all'interno e all'esterno dell'Unione:** l'Unione deve continuare ad aiutare gli Stati membri a offrire protezione intensificando il suo sostegno. La solidarietà deve esprimersi anche nei confronti dei paesi terzi in modo da migliorare la loro capacità di offrire una protezione efficace e soluzioni durevoli, pur nella certezza che l'Unione è pronta ad accettare una giusta parte di responsabilità.