



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.2.2009
SEC(2009) 154

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2009) 66 definitivo}
{SEC(2009) 153}

1. Aspetti procedurali e consultazione delle parti interessate

1.1. Invito all'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Nel giugno 2008 la Commissione ha adottato la comunicazione¹ "Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea", che definiva le varie tappe della seconda fase di completamento del sistema comune europeo di asilo e annunciava una proposta legislativa per la creazione di un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**.

Alla fine di settembre 2008 il Consiglio europeo ha adottato il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo², in cui ha espressamente convenuto di *"istituire nel 2009 un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze fra gli Stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete fra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo"*.

1.2. Consultazione e ricorso ad esperti

Il Piano strategico sull'asilo è stato preparato in base ad una riflessione approfondita e a una consultazione con le parti interessate sulla futura struttura del sistema comune europeo d'asilo, e ai risultati del dibattito sollevato dal Libro verde della Commissione, pubblicato nel giugno 2007³, volto a identificare le opzioni per la seconda fase del sistema comune europeo d'asilo e che poneva domande specifiche⁴ relative all'eventuale creazione di una struttura di sostegno per l'asilo. In risposta alla consultazione pubblica sono pervenuti 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate⁵, fra cui 20 Stati membri, autorità regionali e locali, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo, l'ACNUR, università, partiti politici e un gran numero di organizzazioni non governative. Dalle reazioni al Libro verde è emerso un ampio sostegno al potenziamento delle attività di cooperazione pratica relative al sistema comune d'asilo e all'idea di creare un'apposita struttura di sostegno e coordinamento di tali attività nella forma di un ufficio di sostegno per l'asilo. L'opzione privilegiata della valutazione

¹ 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 - COM(2008) 360.

² http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=

³ Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia d'asilo - COM(2007) 301.

⁴ Si veda il punto 3, domande 21 e 22.

⁵ Gli 89 contributi ricevuti sono consultabili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm.

d'impatto del piano strategico sull'asilo comportava l'istituzione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**.

All'inizio del 2008 la Commissione ha fatto svolgere all'esterno uno studio di fattibilità relativo alla creazione di un supporto strutturale per la cooperazione pratica in materia d'asilo, che sarebbe servito ai fini della valutazione d'impatto del futuro Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e che ha comportato dieci analisi di casi specifici e colloqui con più di 50 parti interessate⁶.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Descrizione del problema

Adottando il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, il Consiglio europeo del settembre 2008 ha ricordato solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e degli altri trattati ad essa correlati. Benché in questi ultimi anni siano stati compiuti grandi progressi, grazie all'attuazione di norme minime comuni, per l'istituzione del sistema comune europeo di asilo, sussistono forti discrepanze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima

La prima fase del sistema comune europeo d'asilo ha comportato certo l'adozione di strumenti giuridici, ma sul piano pratico l'attuazione delle direttive nell'Unione mostra grosse divergenze per quanto riguarda l'esame delle domande d'asilo, in termini sia di qualità della valutazione che di modalità di trattamento. Per questo motivo la Commissione, nel piano strategico del giugno 2008, ha deciso: (1) di procedere a una profonda revisione dell'*acquis* sull'asilo per migliorarne il contenuto e (2) parallelamente a tale revisione, ha sottolineato la necessità di rafforzare la cooperazione pratica nel settore del sistema comune europeo d'asilo.

Benché la cooperazione pratica in relazione al sistema comune di asilo possa considerarsi già in una fase avanzata, molti aspetti continuano ad avere un campo d'applicazione limitato e a non essere a un livello ottimale, e vanno perciò affrontati.

⁶ Il contraente ha svolto il lavoro seguente: rassegna e analisi delle risposte degli Stati membri al Libro verde; colloqui con funzionari della DG JLS responsabili per le questioni d'asilo e con funzionari del Segretariato generale responsabili delle agenzie. Sono stati inoltre svolti colloqui con le seguenti parti interessate: rappresentanti del Parlamento europeo; rappresentanti di iniziative o di strutture di cooperazione esistenti (ad es. EURASIL, IGC, GDISC, REM); rappresentanti di ONG e di organizzazioni intergovernative, fra cui ECRE, ACNUR e Caritas Europa, dipartimenti ministeriali e organismi responsabili dell'elaborazione delle politiche d'asilo in 10 Stati membri. Studi di casi specifici sono stati svolti nei seguenti Stati: Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito.

2.2. Problemi specifici

I principali problemi che investono la cooperazione pratica sono:

- discrepanza nei metodi e scambio non ottimale di migliori prassi a livello europeo;
- pressioni sui sistemi d'asilo degli Stati membri ed eccessiva sollecitazione di alcuni di essi;
- cooperazione e coordinamento limitati per quanto riguarda la dimensione esterna del sistema comune europeo d'asilo.

2.3. Diritto di intervento dell'UE

La base giuridica attuale dell'azione comunitaria nell'ambito della politica d'asilo è l'articolo 63, punti 1 e 2 del trattato CE. Tali disposizioni prevedono che il Consiglio adotti *“misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti”* e *“misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati”* in settori quali: competenza degli Stati membri, condizioni d'accoglienza, attribuzione della qualifica di rifugiato, concessione della protezione (anche temporanea) e promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i richiedenti asilo.

Per quanto riguarda la cooperazione pratica (nel settore dell'asilo), l'attuale base giuridica è l'articolo 66 del trattato CE, che stabilisce che il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal Titolo IV del trattato (visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone), nonché tra tali servizi e la Commissione.

3. OBIETTIVI

Gli obiettivi sono riportati nella tabella in appresso.

Obiettivi generali	Obiettivi specifici	Obiettivi operativi (risultati ed effetti)
Trattamento più equo e più armonizzato delle domande di protezione internazionale nell'UE	Ridurre le discrepanze nell'attuazione della legislazione, delle politiche e delle prassi operative fra gli Stati membri	Migliorare le capacità, le conoscenze e le competenze di tutti coloro che si occupano delle procedure d'asilo
	Ridurre le discrepanze nella qualità e nel contenuto delle informazioni sui paesi d'origine e armonizzarne la raccolta, la produzione e la valutazione	Migliorare la raccolta e la qualità delle informazioni sui paesi d'origine e renderle accessibili a tutti gli Stati membri per migliorarne l'interpretazione e la valutazione.
Maggiore solidarietà e ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nel settore dell'asilo	Ridurre gli oneri eccessivi a carico di alcuni Stati membri	Sostenere gli Stati membri nello sviluppo delle loro capacità e aiutare gli Stati membri i cui sistemi d'asilo e le cui capacità d'accoglienza siano sottoposti a pressione particolare
	Migliorare la capacità degli Stati membri a gestire le domande d'asilo e le situazioni di afflussi massicci di richiedenti	
Migliore gestione dei flussi di rifugiati nell'UE attraverso lo sviluppo della dimensione esterna del sistema comune europeo d'asilo	Rafforzare l'attuazione di aspetti connessi alla dimensione esterna dell'asilo, come i programmi di protezione regionale e il reinsediamento	Aumentare i casi di riuscito reinsediamento dei richiedenti protezione internazionale al di fuori dell'UE
		Rafforzare i sistemi di protezione nei paesi terzi

4. OPZIONI

La relazione sulla valutazione d'impatto esamina due gruppi di opzioni.

Il primo gruppo riguarda i compiti e le attribuzioni della struttura di sostegno.

Il secondo gruppo riguarda la possibile organizzazione della struttura di sostegno sul piano istituzionale, in modo che possa funzionare in maniera ottimale. La valutazione sulla relazione d'impatto esamina otto opzioni principali relative alla forma istituzionale da scegliere per la creazione della struttura di sostegno che dovrà svolgere le attribuzioni e i compiti indicati.

4.1. Attribuzioni e compiti della futura struttura di sostegno per l'asilo

Sono state analizzate e valutate le possibili opzioni per i compiti e le attribuzioni da assegnarsi alla futura struttura di sostegno per l'asilo. Per detta struttura sono stati individuati i seguenti possibili compiti:

- scambio di migliori prassi;
- sostegno al controllo dell'esecuzione e al controllo della qualità;
- attività volte a migliorare la raccolta e la qualità delle informazioni sui paesi d'origine / attività volte a migliorare la valutazione di tali informazioni;
- pool di esperti in materia d'asilo;
- trasferimento intracomunitario;
- formazione e sviluppo delle capacità;
- attività connesse alla dimensione esterna della cooperazione pratica nell'ambito del sistema comune europeo d'asilo: reinsediamento e programmi di protezione regionale.

4.2. Opzioni relative alla forma istituzionale della futura struttura di sostegno per l'asilo

È stata svolta un'analisi di ciascuna delle otto opzioni relative alla forma istituzionale della struttura di sostegno (due di esse sono state rapidamente scartate):

- status quo (scartato);
- rafforzamento dell'unità in seno alla Commissione europea;
- creazione di una nuova rete;
- creazione di una nuova agenzia di regolazione (organo senza competenze decisionali);
- incorporazione della struttura di sostegno in un'agenzia di regolazione già esistente:
 - nell'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA),
 - nell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX),
 - nella futura agenzia per la gestione operativa di SIS II, VIS e EURODAC e per lo sviluppo e la gestione di altri sistemi informatici su vasta scala;
- creazione di un'Autorità europea comune di sostegno (agenzia di regolazione con competenze decisionali – opzione scartata nel Piano strategico sull'asilo).

5. OPZIONE PRIVILEGIATA

Secondo la valutazione d'impatto si ritiene che i sette compiti sopra descritti possano essere affidati alla futura struttura di sostegno e possano essere da questa svolti.

La valutazione d'impatto ha poi analizzato ogni singola opzione relativa alla forma istituzionale che dovrà rivestire la futura struttura di sostegno per l'asilo. La tabella in appresso compara le principali conclusioni per le otto opzioni. Va osservato che i criteri "Realizzazione degli obiettivi", "Fattibilità a livello politico" e "Implicazioni per il bilancio dell'UE" sono stati considerati i più importanti per la valutazione finale delle opzioni.

VALUTAZI ONE	Realizzazione degli obiettivi (efficacia funzionale e pratica) Da elevata (+++) a scarsa (- - -)	Tempo necessario per l'attuazione Da breve (+++) a lungo (- - -)	Supporto necessario alla Commissione per la futura struttura (esterna) Da elevato (-- -) a scarso (+++)	Fattibilità a livello giuridico Da elevata (+++) a scarsa (- - -)	Fattibilità a livello politico Da elevata (+++) a scarsa (- - -)	Implicazioni per il bilancio dell'UE (si vedano le cifre dettagliate negli allegati finanziari della relazione sulla valutazione d'impatto – Analisi finanziaria ex ante)			Valutazione complessiva Positiva (da + a +++) Negativa (da - a - - -)
						Avvio previsto 2010	Costi correnti minimi 2011	Costi correnti massimi dal 2011	
OPZIONI									
Opzione 1 Status quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opzione 2 Unità COM	+	++	<i>Non applicabile</i>	+++	--	320.000	2.959.017	5.732.809	+
Opzione 3 Rete	--	-	--	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
Opzione 4 UESA	+++	+	--	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
Opzione 5 FRA	-	-	--	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
Opzione 6 FRONTEX	-	-	--	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	--
Opzione 7 Agenzia IT	---	---	--	-	--	600.000	6.818.706	12.331.105	---
Opzione 8 Autorità	+++	+	--	---	----	<i>Non disponibile</i>	<i>Non disponibile</i>	<i>Non disponibile</i>	---

In base a quanto precede, la creazione di un'**agenzia di regolazione** come forma istituzionale del futuro Ufficio europeo di sostegno per l'asilo risulta essere l'**opzione privilegiata**.

Esaminando l'insieme dei compiti da affidare alla nuova struttura, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo risulta essere l'opzione migliore per rafforzare la cooperazione pratica nell'ambito del sistema comune europeo di asilo. Pur essendo la soluzione più onerosa in termini finanziari, la creazione dell'Ufficio di sostegno nella forma di un'agenzia di regolazione risulta l'opzione migliore poiché sarà la più efficace per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi, e poiché risulta presentare un livello di fattibilità giuridica e politica maggiore delle altre opzioni istituzionali. In particolare, l'Ufficio avrà il pieno sostegno del Parlamento europeo e degli Stati membri per una rapida adozione del suo regolamento istitutivo. Avrà inoltre il pieno supporto dei servizi della Commissione ai fini di un suo avvio rapido dopo che il legislatore avrà adottato il regolamento istitutivo. Sarà un centro europeo indipendente specializzato in materia d'asilo e aiuterà gli Stati membri a conoscere vicendevolmente i propri sistemi e le proprie pratiche, a sviluppare relazioni di lavoro più strette fra i servizi responsabili delle questioni d'asilo a livello operativo, a rafforzare la fiducia nei rispettivi sistemi e a rendere le prassi più coerenti.