



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008  
SEC(2008) 2030

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Documento di accompagnamento della**

**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**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM (2008) 360 definitivo}  
{SEC (2008) 2029}

## 1. INTRODUZIONE

Nel giugno 2007 la Commissione ha presentato un Libro verde<sup>1</sup> volto a individuare le possibili scelte per definire la seconda fase del sistema europeo comune d'asilo. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate<sup>2</sup>. Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati durante la consultazione hanno fornito la base per l'elaborazione del presente piano strategico e della relativa valutazione d'impatto.

La Commissione ha fatto svolgere uno studio esterno per poter disporre di elementi utili per la preparazione della valutazione d'impatto. Lo studio esterno costituisce la base principale della presente relazione, insieme all'analisi dei contributi al Libro verde e alle relazioni di valutazione esistenti sugli strumenti comunitari in materia d'asilo<sup>3</sup>.

Fra dicembre 2007 e marzo 2008 sono state organizzate riunioni con universitari, con gli Stati membri, con ONG, con l'ACNUR e con membri del Parlamento europeo, per conoscere le loro opinioni sul futuro sviluppo di alcuni elementi del sistema europeo comune d'asilo.

Il Comitato per la valutazione d'impatto della Commissione è stato consultato sul progetto di relazione finale di valutazione d'impatto e ha formulato il proprio parere il 21 aprile 2008<sup>4</sup>. Le raccomandazioni del Comitato per la valutazione d'impatto sono state debitamente prese in considerazione.

La maggior parte delle singole misure proposte nel piano strategico saranno oggetto di valutazioni d'impatto specifiche, in particolare le modifiche della direttiva sulle condizioni d'accoglienza, della direttiva "Qualifiche", della direttiva "Procedure", del regolamento di Dublino e del regolamento Eurodac.

## 2. SITUAZIONE ATTUALE E PROBLEMI

In **materia d'asilo** sono stati individuati i seguenti problemi:

- misure e prassi legittime contro l'immigrazione clandestina possono in certi casi impedire l'accesso alla protezione nell'UE per i richiedenti asilo;
- immigrati che non hanno bisogno di protezione abusano del sistema d'asilo per entrare e rimanere nell'Unione europea;
- i movimenti secondari dei richiedenti asilo che chiedono protezione internazionale in più di uno Stato membro impongono un'ingiusta pressione sulle amministrazioni nazionali e sugli stessi richiedenti asilo;
- i regimi d'asilo di alcuni Stati membri sono sovraccarichi;
- un numero sempre maggiore di persone cerca tutela per motivi non previsti dal sistema d'asilo tradizionale (Convenzione di Ginevra) e riceve uno status di protezione con minori garanzie;

---

<sup>1</sup> COM (2007) 301.

<sup>2</sup> 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](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm)

<sup>3</sup> Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino (COM (2007) 299); relazione sulla valutazione della direttiva sulle condizioni di accoglienza (COM (2007) 745).

<sup>4</sup> Tale parere potrà essere consultato al seguente indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/cia\\_2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2008_en.htm)

- prassi nazionali divergenti portano a differenze estreme nel riconoscimento della protezione negli Stati membri e causano disuguaglianze nel livello di protezione nell'Unione europea;
- le persone che necessitano di protezione incontrano particolari problemi d'integrazione e alcune di esse si trovano in situazioni di vulnerabilità;
- in tutto il mondo, la maggior parte dei profughi resta nella regione del paese d'origine, con scarse prospettive e costituendo un onere per i paesi poveri in via di sviluppo.

La valutazione d'impatto esamina come tale situazione potrebbe evolvere se a livello UE non fosse intrapresa alcuna azione, e conclude che i problemi riscontrati persisterebbero e che un intervento a livello europeo è assolutamente giustificato.

La valutazione d'impatto analizza i cambiamenti apportati al **quadro giuridico** dal trattato di Lisbona e conclude che il nuovo articolo in materia d'asilo consente e impone livelli di ambizione più alti di quelli attuali. Dal punto di vista dei diritti fondamentali, l'inclusione della Carta nel nuovo trattato conferisce anche una maggiore visibilità a determinati diritti collegati all'asilo, come il diritto di non respingimento.

### 3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale della seconda fase del sistema europeo comune d'asilo è offrire, attraverso un approccio globale della protezione in tutta l'UE, uno status appropriato, a pari condizioni, a tutti i cittadini di paesi terzi che chiedono protezione internazionale, e garantire il rispetto del principio di non respingimento.

Tale politica persegue in particolare i seguenti obiettivi specifici:

- I) garantire che le procedure d'asilo siano accessibili alle persone che chiedono protezione, e che i casi delle persone che non ne hanno bisogno siano trattati rapidamente e con efficienza;
- II) garantire norme comuni più elevate in materia di protezione;
- III) fornire un sostegno rapido ed efficace ai servizi nazionali d'asilo, promuovendo la cooperazione pratica;
- IV) promuovere i meccanismi di solidarietà, fra gli Stati membri e fra l'UE e i paesi terzi, per trattare i casi delle persone che necessitano di protezione;
- V) facilitare l'integrazione delle persone oggetto di protezione;
- VI) impedire il fenomeno dell'"*asylum shopping*" e i movimenti secondari.

### 4. OPZIONI

#### 4.1. Opzione A - Status quo

Le evoluzioni in corso negli Stati membri continuerebbero nell'ambito del quadro giuridico esistente, che rimarrebbe invariato. Le attività in corso proseguirebbero. Gli strumenti legislativi esistenti dovrebbero essere tutti recepiti dagli Stati membri e la loro attuazione sarebbe controllata dalla Commissione.

#### 4.2. Opzione B1 – Armonizzazione totale della legislazione UE

Questa opzione permetterebbe di rendere coerente e globale il sistema europeo comune d'asilo e di dotarlo delle norme più elevate, tendendo a un'armonizzazione completa e all'eliminazione delle carenze dovute all'adozione del denominatore comune più basso nella

prima fase del sistema europeo comune d'asilo. Tale obiettivo verrebbe raggiunto, tra l'altro, attraverso:

- la definizione di condizioni di accoglienza appropriate per i richiedenti asilo;
- il riconoscimento di un'adeguata protezione alle persone che ne hanno bisogno;
- l'instaurazione di una procedura d'asilo uniforme ed efficace;
- l'applicazione di un grado elevato di solidarietà e responsabilità fra gli Stati membri, e fra l'UE nel suo insieme e i paesi terzi.

#### **4.3. Opzione B2 - Sviluppo della legislazione UE**

Questa opzione si focalizzerebbe su un proseguimento dell'impegno fornito per stabilire norme nazionali sempre più armonizzate in materia d'asilo, senza tuttavia raggiungere un'armonizzazione completa in tutti i settori, e garantendo standard di protezione elevati.

L'opzione comporterebbe un intervento in materia di condizioni d'accoglienza, con i seguenti provvedimenti:

- miglioramento delle disposizioni relative alle condizioni d'accoglienza materiali,
- accesso più facile al mercato del lavoro per i richiedenti asilo, senza ostacoli dovuti a restrizioni nazionali supplementari;
- introduzione di norme per impedire la detenzione arbitraria;
- effettiva individuazione delle necessità sanitarie e materiali delle persone vulnerabili e delle persone con necessità particolari, tenendo anche conto del sesso.

Comporterebbe inoltre l'introduzione dei seguenti elementi principali per quanto riguarda le qualifiche:

- definizione di due status uniformi: uno per i rifugiati e uno per i beneficiari della protezione sussidiaria;
- estensione, ai beneficiari della protezione sussidiaria, delle norme comunitarie sul diritto al ricongiungimento familiare;
- esame delle possibilità di instaurare un meccanismo efficace di trasferimento della protezione.

Si prevederebbe anche l'introduzione di un nuovo elemento in materia di procedure:

- definizione di una singola procedura, attraverso l'armonizzazione delle garanzie comuni afferenti (accesso alle procedure, impugnazione sospensiva, assistenza giuridica, termine per la decisione nel merito in primo grado, rafforzata parità fra i sessi), per tutti i tipi di procedure nazionali esistenti.

E i seguenti interventi principali sulle questioni di solidarietà e responsabilità:

- rafforzamento e chiarimento di diverse disposizioni del regolamento di Dublino e del regolamento EURODAC per aumentare l'efficienza e garantire una maggiore osservanza e un'applicazione uniforme da parte degli Stati membri (in particolare le disposizioni relative alla clausola umanitaria e alla clausola di sovranità e quelle relative all'unità del nucleo familiare), e possibilità di sospendere in certi casi l'applicazione delle norme di Dublino per alleggerire gli Stati membri sottoposti a un onere eccessivo ("congelare i rimpatri");

- attuazione del principio di solidarietà finanziaria eccezionale per sostenere gli Stati membri in caso di particolare pressione;
- definizione di un sistema di reinsediamento volontario per sostenere i paesi terzi con grandi popolazioni di rifugiati;
- armonizzazione dei vari tipi di procedure nazionali d'ingresso protetto.

#### **4.4. Opzione C – Cooperazione e scambio di migliori prassi**

Questa opzione si focalizzerebbe sull'incentivazione della cooperazione pratica fra gli Stati membri, rendendo maggiormente uniforme fra di essi (per evitare disparità e quindi differenze nell'effettivo livello di protezione concesso) l'applicazione degli strumenti legislativi esistenti. Tale cooperazione pratica presenterebbe anche alcuni vantaggi per la dimensione esterna della politica dell'UE in materia d'asilo. Tale obiettivo verrebbe conseguito con l'istituzione di un qualche tipo di sostegno strutturale e permanente, possibilmente nella forma di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che verrebbe creato con un regolamento o una decisione UE e si occuperebbe delle seguenti aree di attività (o di alcune di esse): informazioni sui paesi d'origine, formazione e potenziamento delle capacità, assistenza pratica agli Stati membri, dimensione esterna, valutazione e monitoraggio.

#### **4.5. Opzione D: Uno strumento giuridico globale sull'asilo e creazione di un'Autorità europea per l'asilo**

- Questa opzione riguarda un **intervento globale sulla legislazione UE** in materia d'asilo, volto a consolidare i vari strumenti legislativi esistenti. In sostanza, verrebbero quasi interamente seguite le linee previste dall'opzione B1, ma per quanto riguarda la forma questa opzione porterebbe all'adozione di un singolo strumento contenente tutta la legislazione europea sull'asilo (che sostituirebbe l'attuale serie di direttive e regolamenti), realizzando così al tempo stesso un'armonizzazione e un consolidamento.
- L'opzione riguarda altresì la creazione di un'**Autorità europea per l'asilo**, incaricata di gestire e coordinare la politica europea comune in questo settore. Tale autorità rivestirebbe la forma di un'agenzia, ma non si limiterebbe a coordinare le attività di cooperazione pratica sopra enumerate (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo): sostituirebbe anche, infatti, gli organi amministrativi e giudiziari nazionali che adottano decisioni sulle domande d'asilo, diventando così l'istanza comune europea di centralizzazione di tutte le decisioni sull'asilo, e sarebbe investita di poteri decisionali. Questa opzione rappresenta quindi il modo più estremo per garantire l'applicazione comune della legislazione UE in materia d'asilo in tutta l'Unione.

## 5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI

### 5.1. Raffronto delle valutazioni, risultati della ponderazione

		Opzione A: Status Quo	Opzione B1	Opzione B2	Opzione C	Opzione D	Opzione privilegiata (B2+C)
Pertinenza	Garantire che le procedure d'asilo siano accessibili alle persone che chiedono protezione e che i casi di coloro che non ne hanno bisogno siano trattati rapidamente e con efficienza	0	√√√	√√√	√√	√√√√	√√√
	Garantire norme comuni più elevate in materia di protezione	0	√√√√	√√√	√	√√√√√	√√√
	Fornire un sostegno rapido ed efficace ai servizi nazionali d'asilo, promuovendo la cooperazione pratica	0	0	0	√√√√	√√√√√	√√√√
	Promuovere i meccanismi di solidarietà, fra gli Stati membri e fra l'UE e i paesi terzi, per trattare i casi delle persone che necessitano di protezione	0	√√√(√)	√√√	√√	√√√√	√√√
	<b>Facilitare l'integrazione delle persone oggetto di protezione</b>	0	√√√√	√√√	√√	√√√√	√√√
	<b>Impedire il fenomeno dell'"asylum shopping" e i movimenti secondari</b>	0	√√√	√√√	√	√√√√	√√√
Fattibilità	<b>Attuazione</b>						
	- ai sensi dell'attuale trattato	0	0	√√	√√√	0	√√(√)
	- ai sensi del nuovo trattato	0	√(√)	√√√(√)	√√√√	√	√√√√
	<b>Fattibilità finanziaria</b>	0	-√√√√	-√√(√)	-√√	-√√√√	-√√(√)
Impatto	<b>Impatto sociale a livello UE e a livello degli Stati membri</b>	0	√√√	√√	√	√√√	√√√
	Impatto economico a livello UE e a livello nazionale	0	√√	√√	0(√)	√√	√√
	<b>Impatto sulle persone che necessitano di protezione internazionale</b>	0	√√√	√√√	√√	√√√√√	√√√
	<b>Impatto sui paesi terzi</b>	0	√√√	√√	√√	√√√√	√√√
	<b>Diritti fondamentali</b>	0	√√√√	√√√	√√	√√√√√	√√√

## 5.2. Opzione privilegiata

L'opzione privilegiata è stata individuata principalmente da un raffronto fra le opzioni B1 (anche in combinazione con C) e D: mantiene quasi lo stesso livello di impatti positivi di quest'ultima ma comporta minori difficoltà di recepimento e minori costi finanziari e d'attuazione. L'opzione B1 presenta una serie di vantaggi ed è sotto molti aspetti simile all'opzione B2, ma quest'ultima richiede un livello leggermente inferiore d'armonizzazione in alcuni settori e ha quindi maggiori possibilità di essere recepita e attuata con successo. L'opzione D ha un grande inconveniente: il trasferimento della sovranità dagli Stati membri alla proposta Autorità europea per l'asilo non ha alcuna possibilità, a questo stadio, di essere accettato dalla maggior parte degli Stati membri.

I principali vantaggi dell'opzione privilegiata sono i seguenti:

- realizza risultati rilevanti favorendo un **approccio integrato e globale** alle questioni d'asilo, garantendo questo obiettivo con norme comuni di protezione più elevate e il sostegno di attività di cooperazione pratica;
- garantisce un migliore accesso alla protezione, avviando i lavori sull'armonizzazione delle procedure nazionali d'ingresso protetto e modificando la direttiva "Procedure" per affrontare con maggiore sensibilità la questione dell'accesso;
- stabilisce **norme comuni più elevate in materia d'asilo** grazie a misure rafforzate per quanto riguarda le **condizioni d'accoglienza** (più facile accesso al mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria), le **procedure** (procedura comune con solide garanzie) e le **qualifiche** (definizione comune di due status di protezione internazionale);
- favorisce un **sostegno** rapido ed efficace **alle amministrazioni nazionali** aumentando la convergenza dei processi decisionali degli Stati membri attraverso la creazione di un **Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**, che coordinerebbe e controllerebbe diverse attività;
- incentiva una reale responsabilità e **solidarietà fra gli Stati membri e fra l'UE e i paesi terzi** attraverso il miglioramento del sistema di Dublino, e con un **programma europeo di reinsediamento volontario** e lo sviluppo dei **programmi di potenziamento delle capacità e dei programmi di protezione regionale** nei paesi terzi; promuove l'integrazione delle persone protette e più in particolare delle persone che beneficiano della protezione sussidiaria aumentando i diritti inerenti al loro status. Per quanto riguarda l'**impatto**, l'opzione privilegiata:

- crea condizioni di maggiore parità nell'UE permettendo una **gestione più efficace dei flussi di rifugiati** fra gli Stati membri, con maggiori possibilità di integrare le persone protette nelle comunità d'accoglienza;
- facilitando l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo, può potenzialmente **diminuire leggermente l'offerta di manodopera illegale**, e colmare le specifiche carenze di manodopera sui mercati del lavoro degli Stati membri;
- fornisce maggiore tutela alle persone che necessitano di protezione internazionale rispondendo meglio alle esigenze dei gruppi più vulnerabili, e trattando inoltre con la dovuta sensibilità le particolari difficoltà e costrizioni che possono incontrare le donne richiedenti asilo quando presentano la loro domanda;
- ha in generale un **forte impatto positivo sui paesi terzi**, alleggerendoli parzialmente dalle pressioni che possono generare le domande d'asilo grazie al **programma europeo di reinsediamento** volontario, e permette loro di aumentare le capacità di gestione delle domande d'asilo attraverso adeguati **programmi di potenziamento delle capacità**;

- rafforza i diritti fondamentali dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale migliorando le condizioni per far valere tali diritti.

Per quanto riguarda i costi, il carattere meno vincolante dell'opzione privilegiata comporterebbe **costi finanziari e amministrativi più bassi rispetto a un processo di armonizzazione totale**.

- Vi sono tuttavia misure, come l'estensione delle condizioni d'accoglienza ai richiedenti protezione sussidiaria e le rafforzate garanzie in materia di procedure, che inevitabilmente **comportano costi finanziari e amministrativi più alti rispetto all'attuale sistema europeo comune d'asilo**, anche se il più facile **accesso al mercato del lavoro** per i richiedenti asilo potrebbe leggermente attenuare l'impatto finanziario globale.
- **La cooperazione pratica comporterà costi supplementari** a causa della necessità di dotare le varie misure in tale settore di un sostegno finanziario adeguato (concorso finanziario a progetti e attività di formazione, finanziamento dei programmi di potenziamento delle capacità nei paesi terzi).
- **I costi amministrativi tendono anche ad aumentare** a causa del maggiore ricorso al personale preposto alle questioni d'asilo, necessario per dar seguito alle misure di cooperazione previste. La creazione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** aiuterebbe comunque le amministrazioni nazionali a moderare l'aumento dei costi amministrativi a lungo termine.

## 6. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il controllo e la valutazione dell'attuazione dell'opzione privilegiata saranno importanti elementi per garantire l'efficacia del piano strategico. La Commissione garantirà che siano predisposti i meccanismi appropriati per controllare l'attuazione del piano strategico e avrà un ruolo centrale in tale processo di controllo. Vigilerà inoltre affinché gli standard di protezione dei diritti fondamentali della sua proposta non vengano indeboliti nel corso del processo legislativo.

Per quanto riguarda gli indicatori per valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione privilegiata nel realizzare gli obiettivi stabiliti, possono essere presi in considerazione, fra gli altri, i seguenti elementi:

- numero di nuove domande d'asilo;
- numero di rifiuti o numero di decisioni positive che accordano lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria;
- numero di richiedenti asilo rispetto alla popolazione residente e al PIL;
- numero di richieste e trasferimenti nell'ambito del sistema di Dublino;
- numero di programmi di protezione regionale attuati, e risorse stanziare per questi;
- numero di rifugiati di paesi terzi oggetto di reinsediamento;
- livello di risorse finanziarie stanziare per il FER;
- livello di risorse finanziarie stanziare per le attività di cooperazione pratica, inclusa la creazione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.