



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.10.2009
SEC(2009) 1377 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 554}

{SEC(2009) 1376}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Malgrado le misure adottate nella prima fase del sistema comune europeo di asilo, le prospettive per i richiedenti asilo di ottenere protezione internazionale variano ancora di molto a seconda che la domanda sia esaminata nell'uno o nell'altro Stato membro dell'Unione. Le risposte al Libro verde segnalano in prevalenza che la *direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 ("direttiva procedure" o "direttiva")* accusa gravi carenze che possono comportare "vuoti" di protezione e rischi di respingimento.

Le disposizioni della direttiva sono per lo più facoltative e consentono agli Stati membri di continuare ad applicare le procedure nazionali vigenti. Ne discende un quadro normativo a livello UE incoerente che genera incertezza nei richiedenti, per cui è difficile poter parlare di un sistema comune di asilo. Come dimostrano le statistiche in materia di asilo, le ambiguità e le possibilità di deroga hanno portato ad applicazioni della direttiva qualifichiate alquanto divergenti. Seguono alcuni esempi:

- nel 2007 la percentuale delle decisioni positive nei vari Stati membri è oscillata tra il 52,2% in Lussemburgo e lo 0,8% in Grecia, passando per il 27,5% in Germania;
- nel periodo 2005-2007 il tasso di riconoscimento nei vari Stati membri per i richiedenti con la stessa cittadinanza è variato sensibilmente: per i richiedenti asilo provenienti dalla Russia (in gran parte di origine cecena), per esempio, si è attestato tra il 63% in Austria e lo 0% in Slovacchia.

La valutazione d'impatto si concentra sulle questioni più controverse e suscettibili di destare reazioni diverse fra gli Stati membri, per le quali sono necessari investimenti finanziari aggiuntivi, ossia:

- ostacoli alle domande di protezione internazionale;
- margini di errore amministrativo;
- concetti procedurali divergenti;
- preoccupazioni per l'efficacia e la qualità del processo decisionale.

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

Le conclusioni di Tampere prevedono che il sistema comune europeo di asilo debba stabilire, a breve termine, *norme comuni per procedure di asilo eque ed efficaci* e che, nel lungo periodo, le *norme comunitarie debbano indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo nella Comunità europea*. Il programma dell'Aia fissa quale obiettivo della seconda fase del sistema comune europeo di asilo l'instaurazione di una procedura comune di asilo nell'Unione.

Lo sviluppo di un sistema comune europeo di asilo è diventato una priorità dell'UE per una serie di fattori, tra cui, in particolare, il fatto che in alcuni Stati membri il numero delle domande di protezione internazionale è di lungi superiore che in altri. Circa 1/5 delle domande sono domande multiple. Evidentemente, per i richiedenti asilo certi Stati membri

sono più “attraenti” di altri – ad esempio nel 2006 il Belgio, la Germania, la Francia, la Svezia e il Regno Unito hanno ricevuto oltre 3 000 domande multiple, mentre Cipro e il Portogallo meno di 100. Non tutte le persone bisognose di protezione hanno ottenuto la protezione richiesta.

Uno dei motivi di tali disparità è l’applicazione disomogenea delle procedure d’esame delle domande. Si è quindi protratta nel tempo una sorta di “lotteria dell’asilo”, con conseguenti movimenti secondari tra gli Stati membri che hanno minato la ragion d’essere del regolamento Dublino, il cui presupposto è che i richiedenti abbiano accesso alla protezione a condizioni equivalenti in tutti gli Stati membri. La direttiva costituisce il nucleo del sistema comune europeo di asilo in quanto collega e sostiene tutti gli strumenti in materia di asilo, e le sue eventuali carenze pregiudicano l’applicazione delle altre norme comunitarie.

È pertanto necessaria un’azione a livello dell’UE che assicuri norme più elevate e armonizzate, basate sulle norme minime esistenti in materia di procedura di asilo.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

Obiettivi generali:

Assicurare norme di protezione più elevate in tutta l’UE per le persone che necessitano di protezione internazionale.

Obiettivi specifici:

- (1) garantire l’accessibilità delle procedure di asilo;
- (2) garantire procedure più eque;
- (3) garantire l’applicazione coerente dei meccanismi procedurali comuni;
- (4) migliorare la qualità e l’efficacia delle procedure;
- (5) migliorare l’accesso a un ricorso effettivo;
- (6) assicurare la coerenza tra i vari strumenti UE in materia di asilo.

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 due o tre subopzioni legislative. In materia di norme procedurali sull’asilo, soltanto con misure legislative si possono ottenere ripercussioni sistemiche e sostenibili sulla qualità e sull’efficacia delle procedure d’esame. Le subopzioni sono quasi tutte cumulative e sono accompagnate da proposte di misure di cooperazione pratica. 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.

i. Status quo

Il quadro normativo vigente rimarrebbe immutato. Il controllo della Commissione contribuirebbe a un maggior rispetto delle norme vigenti. La giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo, ribadendo ad esempio il principio dell'esame rigoroso della domanda, potrebbe ridurre la discrezionalità nell'applicazione della direttiva. Tali sviluppi però avrebbero carattere ad hoc e non sistemico e continuerebbero a sussistere le procedure di asilo eterogenee consentite dalla direttiva, per quanto mitigate dalla cooperazione pratica, soprattutto se l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo sviluppasse programmi di formazione o fornisse supporto specialistico specifico caso per caso con un gruppo di esperti.

ii. Garantire l'accesso alle procedure di asilo

- Prevedere un'autorità competente per la registrazione delle domande di protezione internazionale;
- specificare che le forze di polizia, le guardie di frontiera e le altre autorità cui potrebbe rivolgersi chi intende presentare domanda di protezione internazionale devono ricevere istruzioni chiare sul modo in cui trattare tali casi, compreso l'obbligo di trasmettere la domanda all'autorità competente;
- introdurre l'obbligo di rendere accessibili a quanti si trovano ai punti di ingresso e sono di fatto dei richiedenti asilo, le informazioni sulle procedure di presentazione della domanda e sui servizi di consulenza o di interpretazione;
- introdurre l'obbligo per gli Stati membri di registrare le domande entro un termine ragionevole;
- rivedere i motivi di inammissibilità della domanda e prevedere disposizioni che consentano al richiedente di far conoscere il proprio punto di vista riguardo ai motivi e alle informazioni su cui le autorità intendono basare la decisione;
- sopprimere il concetto di paesi terzi europei sicuri.

iii. Migliorare le garanzie procedurali

- Eliminare le deroghe ai principi e alle garanzie di base e prevedere l'assistenza legale gratuita nelle procedure di primo grado per i minori non accompagnati e gli altri richiedenti asilo che non dispongono di risorse finanziarie;
- impedire che i trattati di estradizione vengano applicati per rimpatriare richiedenti asilo nel loro paese di origine;
- consentire ai richiedenti asilo di accedere al verbale del colloquio personale e di presentare le proprie osservazioni, prima che l'autorità decida in merito alla domanda;

- prevedere che il colloquio personale si svolga in una lingua in cui il richiedente è in grado di comunicare e presentare gli elementi della domanda correttamente.

iv. Migliorare la parità di accesso alla protezione per le persone con esigenze particolari

- Introdurre il concetto di richiedente con esigenze particolari;

- prevedere il diritto del minore di presentare domanda di protezione internazionale, eliminare l'attuale possibilità di astenersi dal nominare un rappresentante se il minore non accompagnato ha 16 anni o più;

- definire le competenze del tutore e specificare il diritto del tutore di presentare domanda di asilo per conto di un minore non accompagnato;

- disporre l'obbligo in capo agli Stati membri di informare, in privato, ogni adulto del diritto di presentare domanda separata di protezione internazionale, e dare la possibilità agli adulti a carico di esporre la loro situazione particolare al personale dell'autorità accertante;

- definire il ruolo delle perizie medico-legali nel documentare i segni di tortura e le procedure per ottenerle, concedere ai sopravvissuti a tortura il tempo necessario per prepararsi al colloquio sul merito della domanda, e introdurre requisiti in ordine all'età e al sesso del richiedente per i colloqui;

- precisare che nell'applicare la direttiva va tenuto debitamente conto delle considerazioni di genere e degli obblighi internazionali in materia di diritti dei minori, ed escludere i sopravvissuti a tortura, i disabili psichici e i minori non accompagnati dall'applicazione delle procedure accelerate basate sulla nozione di domanda manifestamente infondata;

- escludere i minori non accompagnati dall'applicazione delle procedure di frontiera e delle procedure relative al paese terzo sicuro;

- includere nei programmi di formazione del personale competente le problematiche correlate al genere, ai traumi e all'età.

v. Ravvicinamento delle procedure accelerate

- Introdurre un elenco esaustivo e limitato dei motivi per l'applicazione delle procedure accelerate, basato sulla nozione di domanda manifestamente infondata, lasciando nel contempo agli Stati membri il potere discrezionale di dare la priorità ad altre domande;

- obbligare gli Stati membri a svolgere colloqui personali e precisare che l'autorità accertante deve disporre del tempo necessario per un esame rigoroso la domanda.

vi. Chiarire il concetto di paese di origine sicuro

- Sopprimere la nozione di elenco comune minimo di paesi di origine sicuri e le deroghe ai criteri sostanziali per la designazione nazionale dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri;

- prevedere un esame periodico della situazione nei paesi designati quali paesi di origine sicuri.

vii. Migliorare l'accesso a un ricorso effettivo

- Precisare che il riesame riguarda gli elementi sia di fatto che di diritto, quanto meno nelle procedure di primo grado, e si basa su un esame *ex nunc* delle esigenze di protezione;
- prevedere l'effetto sospensivo automatico dei ricorsi avverso le decisioni di primo grado, salvo limitate eccezioni. In quest'ultimo caso, il giudice potrebbe disporre, caso per caso, provvedimenti provvisori.
- prevedere il diritto illimitato del giudice di accedere al materiale su cui si è fondata la decisione dell'autorità accertante;
- prevedere un termine ragionevole per la proposizione del ricorso avverso le decisioni di primo grado.

viii. Migliorare la coerenza tra i vari strumenti UE in materia di asilo

- Stabilire nella direttiva gli elementi basilari di una procedura unica in materia di asilo;
- estendere le norme vigenti della direttiva sulla revoca dello status di rifugiato ai casi di revoca della protezione sussidiaria;
- precisare che la direttiva riguarda le persone cui si applicano le procedure del regolamento Dublino e che la nozione di ritiro implicito della domanda non si applica alle persone trasferite nello Stato membro competente ai sensi del regolamento Dublino.

ix. Migliorare l'efficacia e la qualità del processo decisionale

- Ridurre le attuali deroghe al principio di un'unica autorità accertante.
- prevedere che l'autorità accertante disponga di personale competente in numero sufficiente;
- introdurre criteri minimi per il contenuto del colloquio;
- precisare i requisiti minimi del contenuto dei programmi di formazione;
- unificare la procedura di trattamento delle domande reiterate e la procedura di esame di ammissibilità;
- fare obbligo agli Stati membri di tenere conto delle ulteriori dichiarazioni prima di decidere nel merito;
- fissare un termine ragionevole per le decisioni di primo grado nel merito.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Ogni subopzione si ripercuote, in grado diverso, sui seguenti settori.

- Migliore accesso alla protezione e alla giustizia, in quanto i margini di errore amministrativo nelle procedure di asilo si ridurrebbero notevolmente grazie alle migliori garanzie procedurali, alla maggior coerenza tra gli strumenti sull'asilo e a un processo decisionale di migliore qualità.
- Migliore accesso alla protezione sociale, in quanto le persone in cerca di asilo avrebbero più possibilità di accedere alle procedure e, se del caso, di ottenere la protezione, compresa la necessaria assistenza sociale e sanitaria. Lo stesso dicasi per una migliore sanità pubblica.
- Maggiore parità/non discriminazione: tra gli elementi fondamentali dell'opzione prescelta figurano, in particolare, disposizioni che promuovono la parità di fatto nelle procedure di asilo (garanzie speciali per le donne e i richiedenti vulnerabili), disposizioni sull'accesso a un ricorso effettivo e migliori garanzie procedurali, elementi questi che aumenteranno la parità e rafforzeranno il principio di non discriminazione.
- Buona governance: la si otterrebbe negli Stati membri introducendo un'unica autorità accertante e fornendo al personale le competenze e le conoscenze necessarie.

Quantificare i costi delle modifiche al sistema comune europeo di asilo è particolarmente difficile. La protezione è concessa *caso per caso*, in base a una complessa analisi legata al contesto, e dipende da una serie di circostanze di diritto e di fatto. Non esistono statistiche che spieghino il motivo per cui, in un determinato periodo, alcune domande siano state accolte e altre respinte. Il volume o il profilo dei flussi di richiedenti asilo non può essere previsto anno per anno. Di seguito sono riportati i dati disponibili sui principali elementi dell'opzione prescelta.

Nel 2008 i 10 Stati membri che sarebbero potenzialmente interessati dalle disposizioni previste sul colloquio personale hanno accolto un totale di 111 650 richiedenti. Se la possibilità di accedere al colloquio aumenta del 5%, la disposizione proposta riguarderà come minimo 5 582 richiedenti per un importo di circa **266 149, 76 euro** all'anno¹. Nel 2008 i cinque Stati membri che sarebbero interessati dalle misure previste per agevolare l'accesso alle procedure alla frontiera marittima hanno accolto 56 985 richiedenti. Le disposizioni sull'assistenza legale gratuita nei procedimenti di primo grado interesserebbero almeno 11 Stati membri che nel 2008 hanno accolto 125 255 richiedenti. Fino a 48 400 persone (20% dei richiedenti totali) potrebbero avere bisogno delle misure previste per le vittime di tortura. Circa 45 140 persone potrebbero beneficiare di un accesso migliore a un ricorso effettivo in otto Stati membri. I probabili costi amministrativi totali dell'opzione prescelta sono stimati a 2 857 555 euro.

La maggior parte dei costi potrebbe essere largamente compensata dai vantaggi finanziari nel lungo periodo. La riduzione dei movimenti secondari e la maggior efficacia delle procedure di primo grado consentirebbero potenziali risparmi. “Anticipando” i servizi, l'assistenza e gli esami, l'opzione prescelta dovrebbe ridurre i ricorsi, consentendo quindi risparmi a livello amministrativo e finanziario. 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 diminuirebbe anche i costi dei servizi di accoglienza. In media, un anno di accoglienza può costare 11 000 euro a persona; la durata prevista delle procedure di primo grado è di sei mesi e quella dei ricorsi è spesso di almeno un anno.

¹ Stima basata sul costo orario medio di un funzionario competente in materia (23,84 euro).

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. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione prescelta prevede l'introduzione nel diritto comunitario di principi, garanzie e concetti procedurali essenziali. Armonizzando i regimi procedurali, si creano i presupposti per un accesso alla protezione a condizioni equivalenti in tutta l'Unione e una migliore distribuzione dell'“onere” tra gli Stati membri. L'opzione privilegiata segna inoltre un importante passo verso il raggiungimento dell'obiettivo dell'UE di garantire il rispetto del diritto di asilo, del principio di “non refoulement” e, più in generale, dei diritti fondamentali.

L'opzione prescelta dovrebbe accrescere l'efficacia e la qualità delle procedure “anticipando” i servizi, la consulenza e l'assistenza e incoraggiando gli Stati membri ad adottare, in tempi ragionevoli, decisioni solide in primo grado. Ciò dovrebbe i) permettere agli Stati membri un rapido distinguo tra richiedenti asilo e altri migranti negli arrivi misti, ii) migliorare la difendibilità delle decisioni negative di primo grado, iii) permettere al personale competente di individuare con maggiore certezza le domande infondate e strumentali, iv) sostenerne gli sforzi degli Stati membri diretti ad allontanare dal territorio i richiedenti asilo respinti.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La Commissione assicurerà il controllo e la valutazione nell'ambito di una relazione di valutazione da presentare ogni cinque anni. Gli esperti continueranno a riunirsi periodicamente per discutere dei problemi di attuazione e consentire lo scambio delle migliori prassi tra gli Stati membri. L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo contribuirà alla raccolta di informazioni aggiornate sull'attuazione della direttiva negli Stati membri.