Comitato economico e sociale europeo

SOC/320
Piano strategico sull'asilo

Bruxelles, 18 dicembre 2008

PARERE

della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza
in merito alla
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 def.

_____

Relatore: **PARIZA CASTAÑOS**
Correlatrice: **BONTEA**

_____

Amministratore: Pierluigi BROMBO

Rue Belliard 99 - B-1040 Bruxelles - Tel. +32 (0)2 546 90 11 - Fax +32 (0)2 513 48 93 - Internet http://www.eesc.europa.eu

IT

La Commissione europea, in data 17 giugno 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

> *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 def.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 dicembre 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore PARIZA CASTAÑOS e dalla correlatrice BONTEA.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data …, nel corso della … a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con … voti favorevoli, … voti contrari e … astensioni.

*

* *

1. Conclusioni

1.1 Il CESE concorda sugli obiettivi generali presentati dalla Commissione, ma richiama l'attenzione sul divario tra detti obiettivi e la legislazione europea nonché le leggi e le pratiche nazionali.

1.2 Il Comitato ritiene che in questo caso, così come in altre politiche europee, i valori e le aspirazioni si riducano a espressioni retoriche e che, troppo spesso, la pratica e le leggi siano in conflitto con i valori.

1.3 Il CESE ritiene che la seconda fase di costruzione del regime europeo comune di asilo (*Common European Asylum System*, CEAS) debba correggere i difetti della prima fase, ragion per cui è necessario, come passo propedeutico all'avvio della seconda fase, operare una revisione critica della prima fase.

1.4 In considerazione del fatto che nella seconda fase dello sviluppo del CEAS il Consiglio dell'Unione adotta le decisioni in base alla procedura ordinaria e la procedura di codecisione con il PE, il CESE spera e auspica che i progressi siano più rapidi e la legislazione di migliore qualità. Il CESE ha accolto con soddisfazione l'impegno assunto dalla Commissione con questa comunicazione ad avviare in futuro numerose iniziative politiche e legislative.

1.5 Il CESE ritiene che l'armonizzazione delle politiche europee di asilo e la costruzione del regime europeo comune di asilo debbano realizzarsi garantendo un alto livello di qualità, senza indebolire le norme internazionali di protezione. L'armonizzazione assicurerà sempre un

certo margine per le legislazioni nazionali, ma non dovrà essere usata in nessun caso per ridurre i livelli di protezione di cui dispongono attualmente gli Stati membri, bensì servire per migliorare la legislazione di quegli Stati membri che presentano livelli di protezione insufficienti.

1.6 La nuova legislazione deve consentire l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e alla formazione.

1.7 Il CESE chiede che si riconosca il ruolo svolto dalle ONG specializzate nelle questioni dell'asilo e dei rifugiati e che si dia loro pieno accesso ai procedimenti e luoghi collegati alle loro attività.

1.8 Il Comitato è lieto che nel Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo[1] l'UE abbia dato nuovo impulso allo sviluppo del regime comune europeo in materia di asilo.

2. Introduzione

2.1 Per lo sviluppo del regime comune europeo in materia di asilo si sono previste due diverse fasi. La prima fase è iniziata al **Consiglio europeo di Tampere** (1999), dopo l'adozione del Trattato di Amsterdam, che ha conferito alle politiche di immigrazione e asilo una dimensione europea, e si è conclusa nel 2005.

2.2 Durante la **prima fase**, sono stati compiuti progressi per quanto riguarda l'elaborazione di una serie di direttive in materia di asilo, il miglioramento del livello di cooperazione tra gli Stati membri e taluni aspetti della dimensione esterna dell'asilo.

2.3 Gli strumenti legislativi più rilevanti sono i seguenti: la direttiva 2005/85 sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; la direttiva 2003/09 sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e la direttiva 2004/83 recante norme sull'attribuzione della qualifica e dello status di rifugiato nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Sono state compiuti progressi normativi anche in altri campi, per esempio in relazione alla determinazione dello Stato competente per una domanda di asilo (convenzione e regolamento di Dublino), il sistema Eurodac e la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea.

2.4 Nel settore della cooperazione tra gli Stati membri si è dato avvio a una serie di attività realizzate nel quadro di Eurasil, un gruppo di esperti nazionali presieduto dalla Commissione. È stato inoltre istituito uno strumento di solidarietà finanziaria, con la creazione e il rinnovamento del Fondo europeo per i rifugiati.

2.5 Per quanto attiene alla dimensione esterna dell'asilo, sono stati compiuti progressi in ambiti quali il sostegno ai paesi terzi con un numero ingente di rifugiati (i programmi di protezione

1 Cfr il documento del Consiglio 13440/08.

regionale in corso sono particolarmente importanti in tal senso) o il reinsediamento dei rifugiati nell'Unione europea.

2.6 La **seconda fase** di costruzione del CEAS è iniziata con il **programma dell'Aia** (adottato nel novembre 2004), che stabilisce la scadenza del 2010 per il raggiungimento dei principali obiettivi del CEAS:

- istituzione di una procedura comune in materia di asilo,
- elaborazione di uno status uniforme,
- miglioramento della cooperazione tra Stati membri,
- conferimento di una dimensione esterna alla politica europea in materia di asilo.

2.7 Come presupposto per nuove iniziative, nel 2007 la Commissione ha pubblicato un **Libro verde**[2] allo scopo di avviare un dibattito tra le diverse istituzioni, gli Stati membri e la società civile.

2.8 Il CESE ha formulato un parere importante[3] sul Libro verde, rispondendo alle domande poste dalla Commissione e includendo una serie di proposte atte a sviluppare il regime comune europeo in materia di asilo.

2.9 La Commissione si è servita delle osservazioni sul Libro verde per redigere un **piano strategico sull'asilo**. Il presente parere del CESE, pertanto, è complementare a quello elaborato in merito al Libro verde.

3. Osservazioni generali

3.1 La Commissione ha presentato la comunicazione sull'asilo contemporaneamente a quella sull'immigrazione. Il Comitato approva che la DG Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione disponga da alcuni mesi di servizi distinti, perché questo consente un più alto livello di specializzazione, tenendo conto del fatto che in materia di asilo esistono leggi e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri dell'UE.

3.2 Il CESE ritiene che la seconda fase di costruzione del CEAS dovrebbe affrontare le carenze della prima fase. È dunque auspicabile operare una revisione critica della prima fase, come passo propedeutico all'avvio della seconda. Il Comitato condivide la visione critica della Commissione, tuttavia ritiene che gli errori e le carenze della prima fase debbano essere riconosciuti e corretti anche dal Consiglio e dagli Stati membri.

3.3 Il problema principale della prima fase ha riguardato gli strumenti legislativi approvati, che hanno lasciato un margine eccessivo di discrezionalità agli ordinamenti nazionali,

---

2 COM(2007) 301 def. del 6 giugno 2007.

3 Cfr. il parere del 12 marzo 2008 del CESE relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008).

consentendo così agli Stati membri di adottare politiche e strumenti legislativi estremamente eterogenei. Non è stato pertanto raggiunto il necessario livello di armonizzazione.

3.4 Sono le autorità dei singoli Stati membri a decidere se accogliere o respingere le richieste di asilo, sulla base di normative nazionali non armonizzate, attenendosi alle proprie, diverse, tradizioni in materia di asilo, analizzando la situazione nel paese di origine con modalità diverse. Mancano pratiche europee comuni. Di conseguenza, il livello di protezione fornito dai diversi Stati membri varia enormemente ed è per questa ragione che vi sono ancora movimenti secondari di rifugiati all'interno dell'Unione europea.

3.5 La Commissione rileva che "le norme minime comuni adottate non hanno portato alla parità di condizioni auspicata"[4]. Il CESE ritiene che sia stata la regola dell'unanimità, alla quale il Consiglio ha fatto ricorso fino a poco tempo fa, a condurre a tale deludente situazione. A suo parere, al fine di superare i limiti del Trattato, per la politica comune in materia di asilo dovrebbe essere utilizzata la procedura ordinaria e la procedura di codecisione. L'auspicio è che si facciano maggiori progressi in materia di armonizzazione durante la seconda fase.

3.6 Il CESE rileva che è necessario migliorare la qualità della protezione concessa dall'Unione. Come affermato nel parere sul Libro verde, la costruzione del CEAS dovrebbe essere guidata dalla "volontà ... di fare dell'Unione europea uno spazio di protezione unico per i rifugiati, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni suo aspetto e sui valori umanitari comuni a tutti gli Stati membri"[5].

3.7 Il CESE ritiene pertanto che l'armonizzazione della politica europea in materia di asilo e la costruzione del CEAS dovrebbero avvenire senza ridurre o indebolire le norme di protezione internazionali. L'Unione europea dovrebbe elaborare una normativa comune senza compromettere in alcun modo le norme di protezione: di conseguenza, saranno gli Stati membri con livelli di protezione inadeguati a dover emendare la loro legislazione.

3.8 Esisterà sempre un certo margine per gli Stati membri nell'applicazione della legislazione dell'UE sull'asilo, ma il CESE sosterrà soltanto una legislazione comunitaria che garantisca un alto livello di protezione e riduca i margini di discrezionalità attualmente esistenti che impediscono la sua corretta applicazione. Gli strumenti legislativi della seconda fase di costruzione del CEAS devono stabilire un quadro di norme di qualità in materia di protezione che confermino i principi della convenzione di Ginevra e garantiscano l'accesso al sistema di asilo per tutti coloro che lo necessitano.

---

4 Punto 3 del piano strategico sull'asilo.

5 Cfr. il parere del 12 marzo 2008 del CESE relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008) punto 1.1.

4. Osservazioni specifiche sui nuovi strumenti legislativi

4.1 Direttiva sulle condizioni di accoglienza

4.1.1 La direttiva sulle condizioni di accoglienza attualmente in vigore conferisce un considerevole margine agli Stati membri in settori importanti, come rilevato dalla Commissione. Ciò significa che le condizioni di accoglienza nell'Unione sono estremamente eterogenee.

4.1.2 Il CESE approva la proposta della Commissione di conseguire una maggiore armonizzazione per evitare movimenti secondari. Il Comitato fornisce i dettagli di tali proposte nel suo parere sul Libro verde.

4.1.3 Il Comitato, inoltre, accoglie con favore l'inclusione, dell'ambito della nuova direttiva, delle norme relative all'accoglienza per le persone in cerca di protezione sussidiaria e di garanzie procedurali in caso di internamento; apprezza inoltre il fatto che ciò rende più semplice individuare i bisogni delle persone vulnerabili e soddisfarli. L'UE deve proteggere in special modo le persone, in molti casi bambini e donne, che hanno subito torture, violenza sessuale, maltrattamenti e altre forme di violenza.

4.1.4 In diversi pareri[6] il CESE ha proposto che la nuova normativa includesse l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e alla formazione. Il CESE sottolinea la particolare importanza di garantire un accesso al mercato del lavoro semplificato e più armonizzato, facendo in modo che l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da inutili restrizioni amministrative supplementari, fatte salve le competenze nazionali.

4.1.5 Le parti sociali, nei diversi settori, possono collaborare con i rifugiati e i richiedenti asilo per agevolarne l'accesso all'occupazione e alla formazione; anche le cooperative, le altre forme dell'economia sociale, gli istituti d'istruzione e le ONG specializzate possono fornire un contributo.

4.1.6 Inoltre, esso ha raccomandato cambiamenti per tutelare il ricongiungimento delle famiglie, migliorare le condizioni per l'accesso soprattutto dei bambini all'istruzione e fornire un accesso pieno alle cure sanitarie[7].

---

6 Cfr. i seguenti pareri del CESE:
- parere del 28 novembre 2001 in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, relatore: MENGOZZI, correlatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 48 del 21.2.2002),
- parere del 13 settembre 2006 sul tema *La partecipazione della società civile alla lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo*, relatori: RODRIGUEZ GARCIA-CARO, PARIZA CASTAÑOS e CABRA DE LUNA (GU C 318 del 23.12.2006),
- parere del 12 marzo 2008 relativo al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008).

7 Cfr. parere CESE dell'11 luglio 2007 sul tema *La salute nel contesto del fenomeno migratorio* (relatrice: CSER) , GU C 256 del 27.10.2007.

4.1.7 Infine, la direttiva dovrà precisare che le condizioni di accoglienza devono essere garantite in egual misura a tutti i richiedenti asilo, a prescindere dal fatto che essi si trovino in un centro di accoglienza oppure no.

4.2 **Direttiva sulle procedure d'asilo**

4.2.1 La Commissione ha indicato che proporrà emendamenti alla direttiva sulle procedure d'asilo in quanto essa non è riuscita a creare il livello di armonizzazione tra gli Stati membri auspicato. Il CESE approva la creazione di una procedura di asilo comune e unica che, come afferma la Commissione, non lasci "spazio ad una proliferazione di regimi procedurali disparati negli Stati membri"[8]. Sostiene inoltre la definizione di garanzie procedurali obbligatorie.

4.2.2 Tuttavia, il CESE ritiene che le modifiche alla direttiva sulle procedure d'asilo dovrebbero essere sostanziali. Tale direttiva è tra quelle che conferiscono un maggiore grado di discrezionalità agli Stati membri, i quali l'hanno approvata con la chiara intenzione di mantenere il proprio sistema.

4.2.3 La costruzione del CEAS richiede norme procedurali più agili, che offrano migliori garanzie, assicurino decisioni eque e incrementino la sicurezza nei procedimenti di ricorso.

4.2.4 Il CESE ribadisce le posizioni espresse nel suo parere[9] in merito al Libro verde:

- i richiedenti asilo devono aver accesso a un interprete,
- devono disporre di un'assistenza legale gratuita ove necessario,
- le decisioni amministrative devono essere debitamente motivate,
- i ricorsi presentati dinanzi ai tribunali contro le decisioni di espulsione devono avere effetto sospensivo e quindi i richiedenti asilo non possono essere espulsi nel corso di procedimenti amministrativi o giudiziari di ricorso,
- le organizzazioni non governative potranno assistere i richiedenti asilo senza limitazioni, durante tutte le fasi del procedimento.

4.2.5 I richiedenti asilo sono ancora tenuti in centri di internamento in alcuni Stati membri, nonostante le riserve espresse dal Comitato e le proteste delle ONG. Il CESE ribadisce di essere contrario al mantenimento in condizioni di detenzione dei richiedenti asilo, dato che il loro internamento in centri di detenzione deve costituire una misura eccezionale. I richiedenti asilo e le loro famiglie devono vivere dignitosamente in contesti sociali adeguati.

4.2.6 Il CESE chiede una maggiore trasparenza in relazione ai centri di internamento e che l'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) sia informato sulla loro situazione e sulle persone che vi si trovano, le quali devono poter essere assistite dalle ONG.

---

8 Punto 3.2 del piano strategico sull'asilo.

9 Cfr. il parere del CESE del 12 marzo 2008 in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008).

4.2.7 La convenzione di Ginevra garantisce il diritto di richiedere asilo e il CESE ha sconsigliato il ricorso a elenchi di "paesi di origine sicuri" e "paesi terzi quali paesi di origine sicuri" che possono limitare le possibilità di un esame individuale di ogni richiesta.

4.2.8 Il CESE rileva ancora una volta che il trattamento e le garanzie fornite ai richiedenti asilo ai confini devono essere uguali al trattamento e alle garanzie ottenute dai richiedenti asilo che presentano la loro domanda sul territorio di uno Stato membro.

4.3 **Direttiva relativa alle norme minime sul contenuto della protezione**

4.3.1 La direttiva sulle norme minime non ha armonizzato né il processo decisionale né il livello di protezione. Permangono ancora molte differenze all'interno dell'Unione e ciò implica che alcune persone, a parità di condizioni, possono essere accettate come rifugiate in alcuni Stati membri e rifiutate in altri. Lo stesso vale per la protezione sussidiaria.

4.3.2 La protezione sussidiaria si sta sostituendo alla concessione dello status di rifugiato. Il Comitato ritiene che l'esistenza di una procedura unica non possa mai comportare che la protezione sussidiaria metta a repentaglio lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra.

4.3.3 Il CESE ritiene che un sistema di "sportelli unici" potrebbe semplificare i procedimenti. Va esaminata in primo luogo la possibilità del riconoscimento dello status di rifugiato e successivamente quella della concessione della protezione sussidiaria.

4.3.4 Il Comitato auspica la creazione di norme minime UE relative allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, al fine di garantire un livello minimo di protezione in tutti gli Stati membri e di ridurre le attuali disparità.

4.3.5 La protezione sussidiaria è complementare allo status di rifugiato, ma il livello dei diritti deve essere simile e il Comitato si dice pertanto d'accordo sul rispetto del diritto al ricongiungimento della famiglia, all'accesso al mercato del lavoro e ai benefici finanziari.

4.3.6 Lo status di rifugiato deve realmente essere lo stesso in tutta l'Unione europea, così da ridurre il potere discrezionale degli Stati membri. Le condizioni di accesso alla protezione sussidiaria devono essere definite in modo più chiaro, come propone la Commissione, in modo da utilizzare gli stessi criteri in tutta l'UE per concedere l'uno o l'altro tipo di status. Il Comitato propone un'armonizzazione massima, e si oppone alla riduzione dei livelli di protezione negli Stati membri con le più forti tradizioni umanitarie.

4.3.7 Il CESE, inoltre, sottolinea l'importanza di una migliore definizione delle misure legislative per assistere le persone vulnerabili. Le procedure devono essere adattate in tal senso, in modo da individuare immediatamente le necessità di tali persone, fornire un'assistenza più tempestiva e garantire loro la massima assistenza legale e l'aiuto di ONG specializzate.

4.3.8 Il CESE esprime riserve in merito alla possibilità che gli attori non statali siano considerati responsabili della protezione. Agli Stati membri non dovrebbe esser possibile evitare tale responsabilità o delegarla. Il coinvolgimento e il sostegno degli attori non statali dovrebbe pertanto avvenire con la supervisione degli Stati membri e sotto la loro responsabilità.

4.3.9 Nondimeno, il lavoro delle ONG specializzate e degli altri operatori sociali a favore dei rifugiati e delle loro famiglie deve essere riconosciuto e deve contare con l'appoggio necessario da parte delle istituzioni pubbliche. Il CESE chiede che si riconosca il ruolo svolto dalle ONG specializzate nelle questioni dell'asilo e dei rifugiati e che si dia loro pieno accesso ai procedimenti e luoghi collegati alle loro attività.

5. **Risolvere le difficoltà**

5.1 La Commissione fa riferimento a un accesso effettivo alla possibilità di richiedere asilo sia nel Libro verde che nella sua comunicazione relativa al piano strategico sull'asilo. Il CESE ritiene che questa sia una questione della massima importanza. È necessario far sì che le persone che necessitano protezione internazionale possano presentare richiesta di asilo in uno Stato membro UE.

5.2 Nella sua comunicazione, la Commissione menziona il fatto che gli attuali livelli di domande di asilo sono a un minimo storico. Il CESE ritiene che tale calo non sia dovuto alla soluzione dei conflitti mondiali e al miglioramento della situazione dei diritti umani, bensì a un aumento delle barriere innalzate dall'Unione per impedire alle persone che necessitano protezione internazionale di raggiungere il territorio dell'UE.

5.3 Il CESE richiede un maggior impegno dell'UE nella lotta contro le reti criminali di tratta degli esseri umani, ma ritiene che alcune politiche volte a "combattere l'immigrazione illegale" stiano dando vita a una grave crisi del regime di asilo in Europa. Il sistema Eurodac, il Frontex, le sanzioni imposte alle compagnie di trasporti, gli accordi sulla riammissione con paesi terzi e gli accordi di cooperazione per la lotta all'immigrazione illegale rendono ancor più difficile per le persone che necessitano di protezione presentare una richiesta d'asilo. Il CESE ha affermato in diversi pareri[10] che la lotta all'immigrazione illegale non dovrebbe creare nuovi problemi in relazione all'asilo e che i funzionari responsabili dei controlli alle frontiere dovrebbero ricevere una formazione adeguata per poter garantire il diritto di asilo.

---

10 Cfr. i seguenti pareri del CESE:
- parere del 25 aprile 2002 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 221 del 17.9.2002),
- parere del 29 gennaio 2004 in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*, relatore generale: PARIZA CASTAÑOS (GU C 108 del 30.4.2004),
- parere del 27 ottobre 2004 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio recante modifica alla decisione 2002/463/CE che istituisce un programma d'azione finalizzato alla cooperazione amministrativa nel settore delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione (programma ARGO)*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 120 del 20.5.2005),
- parere del 12 marzo 2008 in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8. 2008).

5.4 Il CESE sostiene le proposte dell'UNHCR di istituire gruppi di esperti in materia di asilo per fornire sostegno in tutte le operazioni di controllo delle frontiere nell'UE.

5.5 Il CESE è contrario alla pratica in base alla quale l'Unione europea o i suoi Stati membri concludono accordi di rimpatrio o di controllo delle frontiere con paesi che non hanno sottoscritto i principali strumenti giuridici internazionali per la difesa dei diritti di asilo. Si oppone altresì a qualunque misura di respingimento o rimpatrio che non sia condotta in condizioni di assoluta sicurezza e dignità.

5.6 Le persone il cui bisogno di protezione non sia stato esaminato da uno Stato membro non dovrebbero essere respinte o espulse a meno che non ci sia una garanzia che i loro bisogni saranno esaminati nel paese terzo con un procedimento equo e in linea con le norme internazionali in materia di protezione.

6. Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

6.1 Ai fini della creazione del CEAS, è necessario che l'armonizzazione legislativa sia accompagnata da una sostanziale cooperazione tra Stati membri. Tale cooperazione pratica migliorerà grazie alla creazione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (*European Asylum Support Office*, EASO) proposto dalla Commissione e che il CESE appoggia.

6.2 Il CEAS dovrà essere in grado di individuare con chiarezza le differenze nelle pratiche relative all'asilo esistenti tra gli Stati membri, come pure le differenze nelle loro legislazioni, e proporre i necessari cambiamenti. Dovrà inoltre disporre dell'autorità necessaria per redigere linee guida congiunte sull'interpretazione e l'applicazione dei diversi aspetti, procedurali e sostanziali, dell'*acquis* comunitario in materia di asilo, come proposto dalla Commissione nel suo Libro verde.

6.3 L'Ufficio potrebbe diventare un importante centro di scambio di buone pratiche e di sviluppo di attività di formazione in materia di asilo, in special modo per i funzionari preposti al controllo delle frontiere. Inoltre, potrebbe essere un centro di monitoraggio e analisi dei risultati delle nuove misure di asilo sviluppate dall'UE. Nell'ambito di tale ufficio potrebbero poi essere istituiti e gestiti i gruppi congiunti di esperti in materia di asilo.

6.4 Il CEAS dovrà partecipare alla pratica di istituzione di reti, collaborare con l'Eurasil e mantenere stretti legami con l'UNHCR e le ONG specializzate. Il Parlamento europeo e il CESE saranno informati e consultati sulle sue attività.

7. Solidarietà tra gli Stati membri e dimensione esterna

7.1 Solidarietà tra gli Stati membri

7.1.1 Il programma dell'Aia indica che uno degli obiettivi del CEAS è offrire sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo sono maggiormente sotto pressione, il che comporta migliorare i meccanismi di cooperazione e solidarietà. La Commissione, inoltre, propone di apportare alcuni emendamenti sia al regolamento di Dublino II che al sistema Eurodac. È necessario migliorare l'equilibrio delle domande di asilo e ridurre i movimenti secondari.

7.1.2 Il CESE rileva che il regolamento di Dublino è stato concepito partendo dal presupposto che i regimi di asilo negli Stati membri fossero simili; tuttavia non è ancora così. È inaccettabile trasferire i richiedenti asilo da un paese con migliori garanzie procedurali a un paese con un minor livello di garanzie. Nel suo parere sul Libro verde[11], il Comitato raccomanda che "venga concessa al richiedente asilo la libertà di scelta del paese al quale presentare la domanda e che, in questa prospettiva, si esortino fin d'ora gli Stati membri ad applicare la clausola umanitaria prevista dall'articolo 15, paragrafo 1 del regolamento di Dublino".

7.1.3 In linea con una raccomandazione dell'UNHCR, il regolamento di Dublino dovrebbe contenere nuove disposizioni sulla definizione dei membri della famiglia, sull'effetto sospensivo del ricorso e il termine per i trasferimenti. Inoltre, il lasso di tempo durante il quale un richiedente asilo può essere tenuto in un centro in attesa di trasferimento deve essere drasticamente ridotto.

7.1.4 Il Comitato ha delle riserve in merito alla proposta della Commissione relativa al sistema Eurodac di sbloccare i dati sui rifugiati in possesso delle autorità, dal momento che ciò sarebbe contrario al diritto alla vita privata e ridurrebbe la protezione di cui i rifugiati potrebbero avere bisogno.

7.1.5 Il CESE approva la proposta della Commissione di istituire gruppi di esperti in materia di asilo che potrebbero fornire assistenza temporanea agli Stati membri in determinate circostanze, nonché trattare dossier quando i regimi di asilo degli Stati membri sono sovraccarichi.

7.1.6 Il fondo europeo per i rifugiati deve essere utilizzato per migliorare il sostegno finanziario dell'Unione agli Stati membri particolarmente gravati dall'immigrazione illegale e dalle richieste di asilo.

7.1.7 La solidarietà tra gli Stati membri dell'UE deve migliorare, tenendo conto del fatto che piccoli Stati come Malta registrano un'affluenza elevata di richiedenti asilo che supera le loro capacità di accoglienza.

---

11 Cfr. il parere del CESE del 12 marzo 2008 in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE (GU C 204 del 9.8.2008).

7.1.8 La solidarietà può esercitarsi attraverso la politica di risistemazione dei rifugiati tra i paesi dell'UE, attraverso la collaborazione dell'EASO e nella gestione del Fondo europeo per i rifugiati.

7.1.9 Il CESE sostiene i progetti pilota presentati al Parlamento europeo per promuovere la risistemazione volontaria dei rifugiati e richiedenti asilo all'interno dell'UE.

7.2 **Dimensione esterna**

7.2.1 La maggior parte dei rifugiati vive in paesi in via di sviluppo (su 8,7 milioni di rifugiati riconosciuti dall'UNHCR, 6,5 milioni vivono nei paesi in via di sviluppo). Il CESE vorrebbe che l'Unione europea si assumesse nuove responsabilità per il sostegno e l'assistenza ai paesi in via di sviluppo e per il miglioramento della loro capacità di protezione.

7.2.2 I **programmi di protezione regionale** sono una modalità che il CESE sta seguendo, ma al momento sono pochi e in fase sperimentale. La valutazione di tali programmi dovrà condurre a nuove proposte per espanderli e a trasformarli in un nuovo meccanismo tramite cui l'UE può agire per migliorare la situazione dei rifugiati in tutto il mondo. Nel suo parere in merito al Libro verde, il Comitato "si interroga sullo scopo effettivo della creazione di centri di accoglienza in alcuni paesi - quali i nuovi Stati indipendenti (Ucraina, Repubblica moldova, Bielorussia) - che appaiono ben lontani dall'offrire le garanzie necessarie quanto all'adeguatezza di tali condizioni. Pone l'accento sul fatto che i programmi in questione, più che prefiggersi di rafforzare la protezione dei rifugiati, sembrano destinati a limitarne la possibilità di presentarsi alle frontiere dell'Unione".

7.2.3 Un altro importante meccanismo cui l'Unione deve far ricorso per dimostrare il suo impegno è il **reinsediamento dei rifugiati**. Reinsediamento significa accogliere le persone cui è stato concesso lo status di rifugiati da paesi terzi come residenti permanenti in uno Stato membro dell'Unione. È stata l'Unione europea, nell'ambito della riunione del Consiglio europeo del novembre 2004, ad auspicare il ricorso al meccanismo di reinsediamento. Da allora sono stati realizzati alcuni reinsediamenti, seppur in numero molto limitato. L'UNHCR ha evidenziato che soltanto il 5 per cento dei posti per il reinsediamento offerti nel 2007 si trovava all'interno dell'Unione e soltanto sette Stati membri disponevano di programmi di reinsediamento.

7.2.4 Il CESE invita gli Stati membri a divenire parte attiva nello sviluppo di programmi di reinsediamento e sostiene l'introduzione di un programma congiunto, così che il reinsediamento dei rifugiati nell'Unione non sia un mero atto simbolico ma sia abbastanza ampio da divenire un efficace meccanismo di ridistribuzione dei rifugiati nel mondo. I programmi di reinsediamento europei dovranno essere sviluppati in collaborazione con l'UNHCR e le ONG specializzate.

7.2.5 Il Comitato concorda sul fatto che è necessario agevolare l'ingresso nell'Unione europea di persone in cerca di protezione; a tal fine, i sistemi di controllo delle frontiere devono rispettare il diritto d'asilo e il regime dei visti deve essere applicato in maniera flessibile.

7.2.6 Il Comitato fa osservare che il trattamento congiunto delle richieste al di fuori dell'UE, ad esempio nelle ambasciate o nei servizi consolari degli Stati membri, potrebbe avere in effetti un impatto positivo, nella misura in cui potrebbe contribuire alla lotta contro la tratta di esseri umani e ridurre le conseguenti perdite di vite in mare. Pur non potendo affermare a priori che un trattamento congiunto porterebbe ad un allentamento degli standard relativi al trattamento delle richieste di asilo, è opportuno affrontare seriamente la questione relativa all'eliminazione di qualsiasi rischio che può derivare da tale trattamento.

Bruxelles, 10 dicembre 2008

La presidente della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza	Il Segretario generale del Comitato economico e sociale europeo
Leila KURKI	Martin WESTLAKE

*

* *

NB: Segue allegato.

Allegato I
al PARERE
della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza

Il seguente emendamento, che ha ottenuto più di un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso del dibattito.

Nuovo punto 4.1.5

Aggiungere, dopo il punto 4.1.4, il seguente nuovo punto 4.1.5:

> *L'accesso al mercato del lavoro non dovrebbe essere consentito prima della scadenza del periodo di 12 mesi previsto dalla direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva sulle condizioni di accoglienza). È opportuno prendere nella giusta considerazione gli Stati membri soggetti ad eccessive pressioni e tener conto delle conseguenze che le misure volte a garantire un accesso più rapido al mercato del lavoro potrebbero avere nell'ambito dei diversi scenari nazionali.*

Esito della votazione:

Voti contrari:	31
Voti favorevoli:	12
Astensioni:	5