



Relazione annuale per il 2011 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea e sulle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo



European Asylum Support Office
Bureau Européen d'Appui pour l'Asile

Relazione annuale per il 2011 sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea e sulle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

SUPPORT IS OUR MISSION

***Europe Direct è un servizio a vostra disposizione
per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.***

**Numero verde unico (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800
o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012

ISBN 978-92-95079-26-7

doi:10.2847/28318

© Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2012.

Né l'EASO né chiunque agisca a suo nome può essere considerato responsabile dell'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni qui contenute.

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA RICICLATA SENZA CLORO (PCF)

Indice

Osservazioni preliminari del presidente del consiglio di amministrazione.....	5
Premessa del direttore esecutivo.....	7
Sintesi	9
Introduzione.....	11
Sviluppi internazionali, effetti sugli Stati membri e strumenti e risposte dell'EASO.....	13
L'EASO e le informazioni sui paesi di origine	14
L'afflusso dall'Afghanistan (Austria, Belgio, Germania, Paesi Bassi, Svezia)	15
Confronto di tendenze nelle decisioni in materia di asilo	15
L'area del Mediterraneo orientale.....	16
Grecia.....	17
EASO e Grecia	18
Stato delle cose.....	21
Gruppo d'intervento dell'EASO in materia di asilo per il sostegno di emergenza	22
La «primavera araba»: Tunisia, Egitto, Libia, Siria, Yemen	23
La dimensione esterna dell'EASO e il sostegno ai paesi terzi	24
Nuovi sbarchi a Lampedusa, in Sicilia e a Malta	24
Afflusso di richiedenti asilo dai Balcani (in Belgio, Germania, Lussemburgo, Svezia e altri paesi UE)	25
L'EASO e l'allarme rapido.....	31
Esempi di due situazioni tipiche di particolari pressioni.....	32
L'approccio dell'EASO alle statistiche	32
Analisi dell'afflusso di una selezione di paesi di origine significativi/tendenze.....	32
Prospettiva regionale	33
Il sistema europeo comune di asilo.....	35
Il sistema europeo comune di asilo (CEAS).....	35
L' acquis dell'UE in materia di asilo e la sua attuazione: nuova direttiva «Qualifiche» e sviluppi nelle legislazioni e nelle giurisprudenze nazionali	35
Il sistema di Dublino	36
Protezione temporanea	39
Condizioni di accoglienza	39
Qualifiche	40
Procedure	43
Questioni non direttamente correlate all'asilo: trattenimento e rimpatrio.....	45
Altri strumenti correlati all'asilo.....	49
Fondo europeo per i rifugiati.....	49
La comunicazione sulla solidarietà all'interno dell'UE	49
Le azioni comunitarie del Fondo europeo per i rifugiati e l'EASO	50
Fondo europeo per i rifugiati: ricollocazione	50

L'EASO e la ricollocazione	50
Altri progetti rilevanti del Fondo europeo per i rifugiati che hanno effetto sull'EASO	51
L'EASO e le attività riguardanti la qualità.....	54
L'EASO e i minori non accompagnati	55
L'EASO e la lotta contro la tratta di esseri umani	55
L'EASO e la formazione	55
La rete dei partner istituzionali dell'EASO e altri soggetti interessati.....	57
L'EASO e la Commissione europea	57
L'EASO e l'UNHCR	58
L'EASO e la cooperazione con i partner e i soggetti interessati.....	58
L'EASO e la società civile.....	59
Appendice	63
Accesso ai documenti	63
Relazione finanziaria	64
Risorse finanziarie.....	64
Risorse umane	65
Elenco delle abbreviazioni e degli acronimi	66
Allegati.....	67
Tavole statistiche	67
Note	72

Osservazioni preliminari del presidente del consiglio di amministrazione

Il 2011 è stato un anno decisivo per l'ulteriore sviluppo e il potenziamento del sistema europeo comune di asilo. L'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ha rappresentato un fattore chiave in tale contesto. Il sistema europeo comune di asilo non può essere realizzato senza un sostegno in termini di assistenza tecnica e scientifica, né senza la divulgazione di informazioni e competenze. L'EASO è stato creato appositamente a tal fine e costituisce pertanto un tassello importante del quadro complessivo. L'Ufficio sta dando nuovo slancio al sistema europeo comune di asilo.

Nella prima riunione del consiglio di amministrazione dell'EASO, nel novembre 2010, durante la quale sono stato eletto presidente, il Dr. Robert K. Visser è stato nominato direttore esecutivo dell'EASO; ha assunto l'incarico il 1° febbraio e l'EASO è stato inaugurato ufficialmente il 19 giugno 2011 a Malta. In quella circostanza i partner principali dell'Ufficio, quali la Commissione europea, gli Stati membri e altre agenzie operanti nel settore, cioè Frontex e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, l'UNHCR nonché la più ampia società civile si sono impegnati a collaborare strettamente con l'EASO.

Nel 2011 il consiglio di amministrazione dell'EASO si è riunito quattro volte. Nella mia qualità di presidente del consiglio di amministrazione rilevo con piacere e soddisfazione l'impegno e la dedizione dimostrati dai membri del consiglio. Oltre al costante impegno del personale dell'Ufficio, il consiglio di amministrazione ha contribuito in gran misura a fare dell'EASO quello che è oggi. Le discussioni e le decisioni in seno al consiglio di amministrazione sono sempre state costruttive. Attraverso i loro rappresentanti nel consiglio di amministrazione, tutti gli Stati membri appoggiano pienamente l'assetto dell'EASO e partecipano attivamente alle diverse riunioni che si svolgono al suo interno, oltre a contribuire alle varie misure di sostegno. Da un canto vi sono aspettative molto ambiziose e variegate, dall'altro l'attività dell'EASO è ancora agli inizi e va riconosciuto onestamente che le risorse e le capacità a sua disposizione sono limitate — ma i risultati parlano da soli.

Vi invito a leggere questa relazione annuale, che offre una panoramica complessiva della situazione dell'asilo nell'Unione europea e illustra il contributo fornito dall'EASO all'attuazione del sistema europeo comune di asilo nel suo primo anno di operatività.

Stéphane Fratacci
Presidente del consiglio di amministrazione dell'EASO

Premessa del direttore esecutivo

Dare sostegno è la nostra missione. Sin dalla sua istituzione l'EASO si è distinto come un centro indipendente che offre competenza, sostegno e solidarietà e contribuisce allo sviluppo e all'attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Accanto al quadro giuridico, il CEAS è formato da due altri pilastri importanti: un'efficace cooperazione pratica e una solidarietà e un senso di responsabilità maggiori fra gli Stati membri. La creazione dell'EASO (istituito per svolgere un ruolo chiave a supporto di questi due pilastri) è stata indubbiamente uno dei risultati fondamentali conseguiti in tale contesto nel corso del 2011.

Per quanto riguarda la creazione del CEAS, nel 2011 vi sono stati sviluppi significativi sia a livello legislativo sia in termini pratici. È stato adottato uno degli strumenti giuridici che comprendono l'*acquis* dell'Unione europea (UE) in materia di asilo (la direttiva «Qualifiche»), mentre le altre proposte di rifusione (il regolamento di Dublino, la direttiva sulle condizioni di accoglienza e la direttiva sulle procedure di asilo) dovrebbero essere adottate entro il dicembre 2012, come stabilito, tra l'altro, dal patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (2008) e dal piano d'azione del programma di Stoccolma (2010).

Inoltre, sono in costante aumento le sentenze e la giurisprudenza in materia di asilo a livello nazionale ed europeo per quanto concerne l'interpretazione e l'attuazione dei pertinenti strumenti dell'*acquis* dell'UE in questo campo. Le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla protezione internazionale hanno avuto un ruolo essenziale nell'attuazione e nell'interpretazione del CEAS e hanno comportato molte implicazioni pratiche per gli Stati membri.

Nel contempo, gli avvenimenti nei paesi confinanti con l'Unione europea nonché il continuo mutare delle circostanze politiche e sociali nelle aree circostanti l'UE, e il loro impatto sulla realtà della migrazione nell'UE, hanno reso più evidente la necessità che gli Stati membri siano meglio preparati ad affrontare tali questioni.

Su questo sfondo in continua evoluzione, sia all'interno sia all'esterno dell'Unione europea, nel 2011 l'EASO è stato molto attivo su vari fronti, in particolare: ha fornito formazione e qualità, informazioni sui paesi di origine (COI), ha istituito un sistema di allarme rapido e preparazione, ha erogato aiuti di emergenza laddove necessario, ha attuato le misure previste dal piano d'azione dell'UE sui minori non accompagnati — il tutto mentre aumentava il personale da uno a quaranta dipendenti e trasferiva la sede da Bruxelles a Malta. Il 1° aprile 2011, due mesi dopo la mia nomina a direttore esecutivo, l'EASO ha sottoscritto con la Grecia un piano operativo per l'impiego sul suo territorio di squadre di sostegno per l'asilo, al fine di aiutare il paese a costruire un sistema moderno di asilo e accoglienza. Le prime squadre sono state impiegate nel mese di maggio.

Nel corso del 2011 l'EASO ha elaborato strumenti e metodologie di cooperazione pratica, anche sulla scorta di quanto appreso da esperienze e provvedimenti precedenti, in quanto veicoli di tale collaborazione. Tre misure chiave sono già state integrate e sono particolarmente rilevanti per la relazione annuale di quest'anno a causa della loro stretta correlazione con il mandato dell'EASO: il curriculum europeo in materia di asilo (EAC), la rete Eurasil e il portale COI. Attualmente l'EASO svolge sessioni formative, organizza seminari di collaborazione pratica e amministra il portale COI.

Il Consiglio «Giustizia e affari interni» (GAI) del marzo 2012 ha affidato all'EASO una serie di compiti nuovi, correlati principalmente all'applicazione del meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di crisi. In tale contesto l'EASO fornisce previsioni regionali, analisi delle tendenze del fenomeno dell'asilo e dei fattori di spinta-attrazione, nonché scenari di rischio.

L'EASO è anche uno strumento che traduce in pratica la solidarietà. La solidarietà è pertinente alla politica dell'UE in materia di asilo e forma parte integrante del metodo di lavoro dell'EASO. Ciò significa che il successo dell'EASO dipende dalla volontà degli Stati membri sia di contribuire sia di partecipare alle sue attività. Per effetto della maggiore

convergenza a livello di Unione europea, specialmente in ambito legislativo, la necessità di una collaborazione pratica tra gli Stati membri assume una nuova dimensione. L'attività di formazione continua svolta dall'EASO per i funzionari degli Stati membri responsabili in materia di asilo dimostra chiaramente che le autorità competenti si riuniscono e maturano esperienze e standard comuni. Un altro esempio è il gruppo d'intervento in materia di asilo, formato da esperti degli Stati membri, cui si può ricorrere per aiutare gli Stati membri sottoposti a particolari pressioni, com'è stato nel caso della Grecia e del Lussemburgo.

È del tutto ovvio che l'EASO non opera da solo. Desidero pertanto ringraziare la Commissione europea per aver compiuto i primi passi verso l'istituzione dell'EASO, per il suo appoggio costante e l'eccellente collaborazione. Allo stesso tempo desidero ringraziare anche il Parlamento europeo, il Consiglio GAI, gli Stati membri, Frontex e le altre agenzie europee, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e le organizzazioni della società civile per aver investito nell'EASO e averlo sostenuto nel suo primo anno di operatività. Da ultimo, ma non meno importante, voglio esprimere la mia gratitudine al governo maltese per l'ospitalità accordata all'EASO e la sua disponibilità durante la fase d'insediamento.

La necessità della cooperazione, accompagnata da una responsabilità e fiducia reciproca rafforzate in materia di asilo, è sempre stata oggetto di ampi dibattiti nell'Unione europea. L'EASO è stato istituito proprio per stimolare tale cooperazione tra gli Stati membri e, attraverso i diversi strumenti che offre, per promuovere un clima di fiducia e responsabilità all'interno di un sistema europeo comune di asilo.

Fedele alla sua missione di dare sostegno, l'EASO ha innalzato la collaborazione a un nuovo livello apportando valore aggiunto per l'Unione europea e i suoi Stati membri, rafforzando allo stesso tempo i valori comuni, la qualità e la solidarietà all'interno dell'UE.

Robert K. Visser
Direttore esecutivo

Sintesi

Questa prima relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione europea e sulle attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo relativamente al 2011 fornisce una descrizione complessiva della situazione dell'asilo nell'Unione europea nel 2011 e si concentra sulle aree in cui l'EASO si è impegnato nel corso di tale anno.

L'EASO svolge un ruolo chiave nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo. È stato istituito al fine di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e di aiutare gli Stati membri ad adempiere i loro obblighi europei e internazionali di dare protezione alle persone che ne hanno bisogno. L'EASO agisce come un centro di competenze in materia di asilo; inoltre fornisce supporto agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a particolari pressioni. In sintesi, l'EASO offre tre tipi di misure operative di sostegno: sostegno permanente, sostegno speciale e sostegno di emergenza, oltre a fornire sostegno per informazioni e analisi e per la solidarietà.

Il primo anno di attività dell'EASO è stato ricco di eventi.

Nel 2011 l'Europa è stata la principale destinazione dei richiedenti asilo tra i paesi industrializzati. Gli Stati membri dell'UE hanno ricevuto l'85 % di tutte le persone che hanno fatto domanda di protezione internazionale nel continente, con oltre 300 000 richieste (+ 15 %). La Francia è rimasta lo Stato membro con il maggior numero di richiedenti (56 300), seguita da Germania (53 300) e Italia (34 100).

Eventi internazionali, in particolare la cosiddetta «primavera araba» e la guerra civile in Libia, hanno determinato inaspettati movimenti di popolazioni su vasta scala. Più di 24 000 tunisini hanno raggiunto le coste dell'Italia in un brevissimo arco di tempo dopo il rovesciamento del regime del presidente Ben Ali. La guerra in Libia ha messo in moto uno dei più grandi spostamenti di persone dopo le guerre nell'ex Jugoslavia. Decine di migliaia di cittadini siriani hanno abbandonato il paese e alcune migliaia di essi hanno chiesto protezione in Europa, principalmente in Germania, nel secondo semestre dell'anno.

Un afflusso continuo dai paesi dei Balcani occidentali, soprattutto dall'Albania (2 800, + 55 %), anche se inferiore rispetto agli scorsi anni a livello di UE, si è concentrato in Belgio e Lussemburgo, mettendo sotto forte pressione i sistemi di asilo e accoglienza di entrambi questi Stati membri, e ha interessato anche Germania e Svezia.

Nel 2011 l'Afghanistan è stato il principale paese di origine dei richiedenti asilo nell'Unione europea, tanto che il numero dei richiedenti afgani ha raggiunto il livello massimo dal 2002. L'Afghanistan figurava tra i primi cinque paesi di origine in 14 Stati membri.

Altri paesi di origine che meritano di essere citati sono Costa d'Avorio (+ 200 %), Nigeria (+ 20 %), Pakistan e Bangladesh.

Nel 2011 e ancora all'inizio del 2012 il sistema di asilo della Grecia è stato sotto forte pressione anche mentre era in corso la sua ricostruzione. In effetti la Grecia è stata oggetto di grande attenzione, soprattutto dopo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *M.S.S. contro Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, che ha messo in luce le carenze del sistema di asilo greco e indotto gli Stati membri a sospendere i trasferimenti in Grecia dei richiedenti asilo a norma del regolamento Dublino II.

Sin dall'inizio delle sue attività, una delle priorità dell'EASO è stato il sostegno di emergenza alla Grecia. In tale contesto, l'Ufficio ha inviato in Grecia la prima squadra di sostegno per l'asilo già il 24 maggio 2011; dopo di allora molte squadre sono state impiegate per missioni di durata variabile da poche settimane a diversi mesi. Si prevede che il sostegno dell'EASO alla Grecia continui almeno fino al 2013. Gli effetti combinati delle azioni del governo greco (con la riforma legislativa e amministrativa), del finanziamento di emergenza UE stanziato dalla Commissione europea, della cooperazione tra l'UNHCR e le autorità greche nonché

delle operazioni dell'EASO hanno portato a miglioramenti in numerosi ambiti. Molto, però, resta ancora da fare.

Lo sviluppo del CEAS è proseguito con l'adozione, nel dicembre 2011, del primo strumento della seconda fase, cioè la nuova direttiva «Qualifiche» (direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011). La presente relazione prende in esame alcune sentenze significative della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo e di tribunali nazionali che testimoniano la crescente importanza della giurisprudenza ai fini di una chiara interpretazione dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo.

I vari capitoli descrivono il contributo dell'EASO al sistema europeo comune di asilo e le sue attività volte ad accrescere la cooperazione, tra cui quelle relative alle informazioni sui paesi di origine, all'allarme rapido e alla qualità dell'EASO, come la formazione e le attività per i minori non accompagnati.

Anche le informazioni sui paesi di origine costituiscono un elemento essenziale delle attività dell'EASO. Si tratta di informazioni fondamentali per il processo di valutazione dell'asilo. In questo ambito l'EASO raccoglie informazioni sui paesi di origine, gestisce e sviluppa ulteriormente il portale COI comune dell'UE, elabora un formato e una metodologia comuni, stila relazioni COI e organizza seminari di cooperazione pratica per condividere le COI. I primi risultati dell'EASO riguardo alle COI saranno presentati nel 2012.

L'EASO sta predisponendo strumenti analitici per definire l'allarme rapido, allo scopo di individuare situazioni suscettibili di ingenerare particolari pressioni sotto il profilo dell'asilo. In tale contesto l'EASO fornisce previsioni sulle tendenze in materia di asilo e scenari di rischio, oltre ad aiutare gli Stati membri a essere pienamente preparati.

Nel 2011 l'EASO ha offerto occasioni di formazione ed elaborato materiale formativo per sostenere il miglioramento della qualità e l'armonizzazione nell'ambito dell'asilo, contribuendo da ultimo all'attuazione di un sistema europeo comune di asilo. La pietra angolare delle attività formative dell'EASO è il curriculum europeo in materia di asilo, adottato dall'Ufficio il 1° gennaio 2012. Già nel quarto trimestre del 2011 l'EASO aveva organizzato sei sessioni di formazione. La formazione fornita dall'Ufficio consiste in un sistema comune di formazione professionale destinato agli operatori nel campo dell'asilo di tutta l'Unione europea e affronta gli aspetti essenziali della procedura di asilo attraverso moduli interattivi.

Per quanto riguarda i minori non accompagnati, nell'operare a fianco della Commissione e di altre agenzie l'EASO svolge un ruolo chiave per garantire l'attuazione del piano d'azione della Commissione europea sui minori non accompagnati (2010-2014). Nel 2011 si è concentrato sulla raccolta di dati, la ricerca e l'avvio di uno scambio di informazioni sui minori non accompagnati con gli Stati membri e altri esperti competenti in questo campo, compresi l'UNHCR, Save the Children, Frontex e le consultazioni intergovernative (CIG). Nel novembre 2011 l'EASO ha partecipato a un'iniziativa di collaborazione tra più agenzie, sotto la guida di Frontex, denominata «Joint Operation Hammer» e mirata a fornire assistenza ai funzionari preposti al controllo delle frontiere per individuare potenziali vittime della tratta di esseri umani.

L'EASO sta inoltre collaborando con alcuni partner istituzionali e altri soggetti interessati: la Commissione europea — in particolare la direzione generale (DG) degli Affari interni — e altre istituzioni europee, l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, che è presente con un proprio rappresentante nel consiglio di amministrazione, Frontex e altre agenzie dell'UE come l'Agenzia per i diritti fondamentali, oltre alla società civile. Per facilitare il coinvolgimento dell'EASO nella società civile, comprese organizzazioni non governative (ONG, istituzioni accademiche e la magistratura) è stato istituito un forum consultivo. La sua prima riunione, alla quale hanno partecipato organizzazioni selezionate appartenenti all'ambiente accademico e alle ONG, si è tenuta il 15 dicembre 2011 a La Valletta (Malta).

Introduzione

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), è un'agenzia dell'Unione europea istituita in forza del regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio. Svolge un ruolo essenziale nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo ed è stato fondato allo scopo di rafforzare la cooperazione pratica su questioni attinenti all'asilo, nonché di aiutare gli Stati membri ad adempiere i loro obblighi europei e internazionali di dare protezione alle persone che ne hanno bisogno. L'Ufficio funge da centro di competenze in materia di asilo e offre sostegno agli Stati membri i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono sottoposti a particolari pressioni. Nel complesso l'EASO mette a disposizione tre tipi di misure operative di sostegno: sostegno permanente, sostegno speciale e sostegno di emergenza; fornisce altresì sostegno informativo e sostegno di solidarietà.

Il sostegno permanente comprende la formazione sull'*acquis* e sulle prassi in materia di asilo, la cooperazione relativa alle informazioni sul paese di origine (COI) e la promozione delle migliori prassi. Il sostegno speciale riguarda azioni su misura per questioni specifiche. Il sostegno di emergenza si riferisce al coordinamento delle azioni volte a sostenere gli Stati membri il cui sistema di asilo è sottoposto a particolari pressioni. Il sostegno informativo comprende la raccolta, la condivisione e il trattamento di dati e informazioni nonché l'analisi e la valutazione, non solo in termini di confronto e condivisione di informazioni ma anche in forma di analisi comune delle tendenze e di valutazione comune. Il sostegno di solidarietà consiste nel promuovere, facilitare e coordinare gli sforzi tesi al reinsediamento e alla ricollocazione da parte degli Stati membri. L'EASO svolge un ruolo anche nell'attuazione della dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo.

Il consiglio di amministrazione dell'EASO, formato da rappresentanti degli Stati membri dell'UE, della Commissione europea e dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), si è riunito per la prima volta il 25 e il 26 novembre 2010. Il rappresentante della Francia, Stéphane Fratacci, è stato eletto presidente e il Dr. Robert K. Visser è stato proposto per la carica di primo direttore esecutivo dell'EASO.

Dopo un'audizione presso il Parlamento europeo il 9 dicembre 2010, il Dr. Robert K. Visser è stato nominato direttore esecutivo dal consiglio di amministrazione e si è insediato ufficialmente il 1° febbraio 2011. L'EASO è stato inaugurato formalmente a La Valletta (Malta) il 19 giugno 2011 dal primo ministro maltese Lawrence Gonzi e dal commissario dell'UE per gli Affari interni Cecilia Malmström.

A norma dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 439/2010 che istituisce l'EASO, l'Ufficio di sostegno elabora una relazione annuale sulla situazione riguardante l'asilo nell'Unione, nella quale valuta i risultati delle azioni svolte ai sensi del regolamento (UE) n. 439/2010 e ne fa un'analisi comparativa globale al fine di rafforzare la qualità, la coerenza e l'efficacia del sistema europeo comune di asilo ⁽¹⁾.

La relazione tiene in debita considerazione le informazioni già rese disponibili da altre fonti pertinenti, per evitare doppioni. Il consiglio di amministrazione dell'EASO ha deciso che la prima relazione annuale dell'Ufficio sulla situazione dell'asilo si dovesse concentrare sull'istituzione dell'EASO in quanto nuova agenzia di regolazione dell'UE, sulle sue attività a titolo del regolamento istitutivo e sul loro potenziale valore aggiunto ai fini della creazione del CEAS. È stato deciso altresì che per il 2011 la relazione generale annuale sulle attività dell'EASO prevista dall'articolo 29, paragrafo 1, lettera c), del regolamento istitutivo dell'EASO dovesse confluire in questa relazione per contestualizzare meglio le azioni svolte dall'Ufficio nell'anno di riferimento.

In effetti, viste le risorse limitate a disposizione dell'EASO nel suo primo anno di operatività, sarebbe stato troppo ambizioso cercare di fornire una descrizione completa della situazione dell'asilo nell'UE. Per tale motivo il presente documento relaziona unicamente su quanto è effettivamente avvenuto nel 2011 e su ciò che può essere considerato come nuovo,

saliente e degno di nota in riferimento al 2012 per quanto riguarda le tendenze dei flussi dei richiedenti asilo e gli sviluppi legislativi in materia, nonché la politica e la giurisprudenza, senza alcuna pretesa di completezza.

Ai fini della presente relazione, l'EASO ha cercato dati e informazioni presso le fonti ufficiali degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE, di organizzazioni internazionali e degli istituti universitari di ricerca, nell'ottica di evitare doppioni. Dato che la Commissione europea (la DG Affari interni), nell'ambito della sua relazione politica annuale, pubblica una relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo che comprende contributi della rete europea sulle migrazioni e affronta numerosi aspetti della legislazione e della politica in materia di asilo a livello sia di Unione europea sia di Stati membri, l'EASO ha deciso di non concentrarsi su questioni nelle quali non è stato realmente coinvolto nel 2011. Di conseguenza, temi importanti quali i minori non accompagnati richiedenti asilo, la ricollocazione all'interno dell'UE e numerosi aspetti della dimensione esterna del CEAS (compreso il reinsediamento) non sono trattati nella relazione di quest'anno. La misura in cui l'EASO si occuperà di questi aspetti nelle relazioni successive e la loro complementarità con le attività di rendicontazione della Commissione e della rete europea sulle migrazioni saranno affrontate insieme con i soggetti interessati nel corso del 2012.

L'UNHCR, in conformità del suo ruolo di cui all'articolo 35 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, così come ripreso nei trattati UE e negli strumenti dell'*acquis* in materia di asilo, ha apportato alla presente relazione un contributo speciale esprimendo il proprio parere su quanto avvenuto nel 2011.

La relazione annuale è stata adottata dal consiglio di amministrazione dell'EASO il 18 giugno 2012.

Sviluppi internazionali, effetti sugli Stati membri e strumenti e risposte dell'EASO

Gli sviluppi nel campo dell'asilo nell'UE, in particolare le dimensioni e la composizione dei flussi dei richiedenti asilo, sono in gran parte influenzati da eventi internazionali che scatenano movimenti sia di persone che hanno deciso di propria spontanea volontà di lasciare il rispettivo paese di origine, sia di persone che sono state costrette a farlo a causa di ben fondati timori di subire persecuzioni o per il rischio di gravi danni.

Questi eventi costituiscono lo scenario nel quale sono avvenuti gli sviluppi di cui si dà conto nei capitoli seguenti.

Nel 2011 sono state registrate nei 27 Stati membri dell'UE 301 000 domande di asilo, comprese le domande ripetute ⁽²⁾.

Secondo l'UNHCR le nuove domande sono state 277 400, con un aumento del 15 % rispetto al 2010 (240 400). I 27 Stati membri dell'UE hanno ricevuto l'85 % di tutte le domande di asilo presentate in Europa ⁽³⁾.

Dieci Stati membri hanno ricevuto complessivamente il 90 % di tutte le domande presentate nell'UE: la **Francia** si è confermata al primo posto (56 300), seguita da **Germania** (53 300), **Italia** (34 100), **Belgio** (31 900), **Svezia** (29 700), **Regno Unito** (26 400), **Paesi Bassi** (14 600), **Austria** (14 400), **Grecia** (9 300) e **Polonia** (6 900) ⁽⁴⁾.

Un quarto delle decisioni adottate in prima istanza sono state positive, nel senso che hanno riconosciuto al richiedente o lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 (29 000) oppure una protezione sussidiaria nell'accezione della direttiva «Qualifiche» (21 400) o un permesso di restare per motivi umanitari nell'ambito di un regime nazionale non coperto dal diritto dell'UE (9 100) ⁽⁵⁾. Permangono, tuttavia, differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda sia i tassi di riconoscimento sia la distribuzione dei beneficiari tra i vari status.

Molte persone bisognose di protezione entrano in Europa in modo irregolare, portate da contrabbandieri o trafficanti, e spesso utilizzano gli stessi mezzi e seguono i medesimi percorsi dei migranti che si spostano per ragioni non legate a questioni di protezione.

Frontex riassume tale situazione come segue: «Nel 2011 ci sono stati eventi importanti e di vasta portata in termini di pressione della migrazione irregolare alle frontiere esterne dell'UE, per effetto di due punti caldi degli attraversamenti illegali di frontiera che si sono verificati contemporaneamente, anche se indipendentemente l'uno dall'altro. Il primo è stato l'aumento dovuto a fenomeni stagionali dell'attività al confine tra **Grecia** e Turchia, dove sono proseguiti i controlli ad altissimo livello su un gran numero di migranti. Il secondo punto decisamente caldo degli attraversamenti illegali delle frontiere dell'UE nel secondo trimestre del 2011 è stato il Mediterraneo centrale, dove grandi masse di migranti provenienti dall'Africa subsahariana sono sbarcati in Italia e a Malta, per la maggior parte dopo essere stati espulsi con la forza dalla Libia» ⁽⁶⁾.

Per quanto riguarda il terzo trimestre del 2011, Frontex rileva quanto segue: «In linea con l'andamento degli anni scorsi, gli attraversamenti illegali delle frontiere sono rimasti perlopiù limitati a un piccolo numero di punti caldi della migrazione irregolare, come le rotte del Mediterraneo orientale e centrale, che rappresentano rispettivamente il 50 % e il 33 % del totale a livello di UE. Nel terzo trimestre del 2011, però, è cresciuta d'importanza la rotta del Mediterraneo occidentale, che oggi rappresenta quasi il 10 % del totale dell'UE. A livello di Unione europea, i migranti individuati provenivano per la maggior parte dall'**Afghanistan** ma, a causa dei recenti aumenti degli afflussi dal Pakistan e dalla Nigeria (cresciuti rispettivamente di sette e dieci volte rispetto al terzo trimestre del 2010), i cittadini di questi due paesi sono passati in seconda e terza posizione» ⁽⁷⁾.

Complessivamente, nel 2011 il numero degli attraversamenti irregolari delle frontiere verso l'UE che sono stati individuati è cresciuto del 35,5 % (140 980 persone) rispetto al 2010 (104 051 persone), come riportano i dati di Frontex.

L'UNHCR rileva quanto segue: «Il controllo alle frontiere e una gestione restrittiva della migrazione sono pertanto rimasti ai primi posti dell'agenda politica in tutta l'UE, con conseguenze negative sull'accesso ai territori dell'Unione europea. È dimostrato che i singoli Stati membri dell'UE hanno prassi diverse per quanto riguarda l'accesso dei richiedenti asilo al rispettivo territorio nazionale e il deferimento da parte dei funzionari preposti al controllo delle frontiere alle autorità nazionali competenti in materia di asilo. In alcuni paesi si teme che l'accesso e il deferimento siano spesso carenti. L'UNHCR constata nondimeno con soddisfazione che, tranne alcune eccezioni, nella maggioranza degli Stati membri dell'UE le persone che arrivano all'interno di flussi misti ricevono informazioni sufficienti sulla possibilità di chiedere asilo».

L'EASO e le informazioni sui paesi di origine

Uno strumento importante a disposizione dell'EASO è il sistema generale delle informazioni sul paese di origine (COI), finalizzato ad aiutare gli Stati membri a raccogliere e utilizzare le informazioni sul paese di origine per creare a livello nazionale sistemi di informazioni sull'origine che siano più obiettivi, trasparenti e accurati, oltretutto in grado di fornire rapidamente informazioni ufficiali, aggiornate e affidabili, posto che un sistema del genere è di fondamentale importanza per valutare se una persona possa beneficiare o meno della protezione internazionale.

Nel 2011 l'EASO ha cominciato a sviluppare le proprie strutture per le informazioni sul paese di origine sulla scorta dei parametri di fattibilità, efficacia, condivisione degli oneri e armonizzazione. Tenendo presente che la disponibilità di COI e la competenza in questa materia sono tra le pietre angolari del processo decisionale e, in quanto tali, possono contribuire all'armonizzazione, il sostegno continuo nel campo delle informazioni sul paese di origine rappresenta uno strumento importante per sviluppare e attuare un sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Per aiutare l'EASO a strutturare la propria divisione Informazioni sul paese di origine, è stata costituita una task force temporanea. Nella riunione dei capi delle unità COI degli Stati membri svoltasi nell'ottobre 2011 a Malta, è stato proposto al consiglio di amministrazione di costituire gruppi di lavoro e sviluppare le diverse funzioni; alla riunione hanno partecipato rappresentanti di dieci Stati membri. I gruppi di lavoro relazionano a un gruppo di riferimento formato da rappresentanti di tutti gli Stati membri, della Commissione europea e di partner esterni come l'UNHCR. Inoltre, l'EASO ha preso parte alle riunioni della rete Eurasil organizzate dalla Commissione e a incontri con l'UNHCR, Frontex e alle CIG.

Sono iniziati il trasferimento del portale delle informazioni sul paese di origine dalla Commissione europea all'EASO e il suo ulteriore sviluppo. All'interno del sistema della task force è stato costituito un gruppo di lavoro denominato «Portale COI», che si è riunito per la prima volta nel gennaio 2012.

In vista della prima relazione dell'EASO sulle COI nell'ambito del sistema della task force, è stato costituito un gruppo di lavoro denominato «Metodologia», che si è riunito per la prima volta a Malta nel dicembre 2011 per discutere di una prima bozza di orientamenti.

Nel maggio 2011 l'EASO ha valutato varie misure di cooperazione pratica e migliori prassi, tra cui: la sponsorship europea per le COI (ECS), lo sportello provvisorio per l'Iraq (TDI), la rete Eurasil e il portale COI. Ci sono state, poi, riunioni con responsabili ed esperti di ciascuno di questi progetti o reti per individuare le migliori prassi da applicare nelle strutture dell'EASO per le informazioni sul paese di origine. L'ulteriore sviluppo della cooperazione tra gli esperti così come è stata rafforzata nell'ambito del progetto ECS sarà uno dei compiti del gruppo di lavoro «Gestione della conoscenza», costituito di recente.

Un esempio di utilizzo pratico delle informazioni sul paese di origine è stata la crescente necessità di COI aggiornate sull'Afghanistan. Il persistente conflitto armato in quel paese e la pressione esercitata sui rifugiati afgani dal governo iraniano, oltre al deteriorarsi della situazione in Pakistan, hanno alimentato continui flussi misti di migranti e rifugiati verso

l'Unione europea. Nell'ambito della preparazione della relazione EASO sulle COI riguardanti l'Afghanistan, che sarà pubblicata a metà del 2012, è stata costituita una rete di esperti nazionali con il compito di apportare informazioni aggiornate e affidabili. Per definire i contenuti della relazione sono stati condotti studi sulle domande di asilo, sulle decisioni di prima e ultima istanza e sulle tendenze negli Stati membri. Sono stati inviati questionari ai principali soggetti interessati. Nel novembre 2011 si è svolto, secondo il formato Eurasil, un seminario di esperti sull'Afghanistan organizzato dalla Commissione europea.

L'afflusso dall'Afghanistan (Austria, Belgio, Germania, Paesi Bassi, Svezia)

La cartina che segue conferma la necessità testé citata di COI aggiornate sull'Afghanistan. Gran parte delle domande di asilo ricevute dalla maggioranza degli Stati membri è presentata da richiedenti afgani; in alcuni paesi i richiedenti asilo dell'Afghanistan si collocano entro i primi cinque posti e in otto paesi sono addirittura al primo posto, cosicché l'afflusso dei richiedenti asilo afgani diventa il «numero uno» a livello di Unione europea.

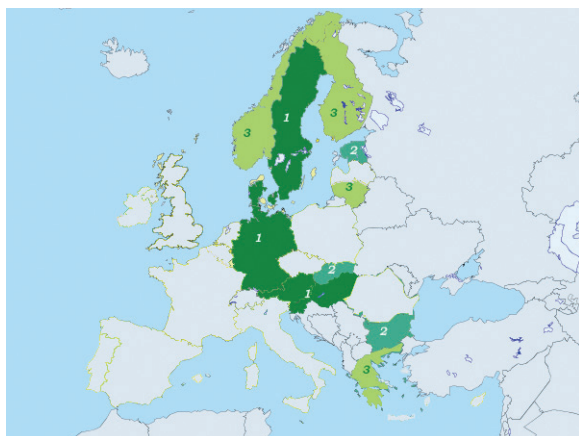


Figura 1
Paese di origine: Afghanistan. Richiedenti asilo nel 2011.

L'afflusso dall'Afghanistan è sempre stato tra quelli più significativi sin dall'intervento militare guidato dagli Stati Uniti contro i talebani nell'ottobre 2001. Tale afflusso era calato notevolmente tra il 2001 e il 2004, è poi rimasto quasi stabile tra il 2004 e il 2007 e da allora registra una crescita. Con le 26 159 nuove domande (+ 35 %) presentate nel 2011 è stato raggiunto il livello più alto dal 2002 ⁽⁸⁾.

La Germania è stata la prima destinazione (7 767 nel 2010, + 31 %), seguita da **Svezia** (4 120, + 72 %), **Austria** (3 623, + 129 %), **Belgio** (2 773, + 110 %), **Paesi Bassi** (1 885, + 38 %), **Regno Unito** (1 525, – 17 %) e **Danimarca** (903, – 38 %). Va rilevato che il numero delle domande è stato elevato anche nei paesi ai confini meridionali dell'UE: Turchia 2 486, Serbia (compreso il Kosovo) 1 757 ⁽⁹⁾. Questo dato può essere messo in relazione con il numero delle domande presentate in **Italia** (880), **Ungheria** (649) e **Grecia** (637). Vale altresì la pena ricordare che il numero delle nuove domande è cresciuto velocemente nel secondo e nel terzo trimestre del 2011 (rispettivamente + 20 % e + 25 % rispetto al trimestre precedente) ed è rimasto alto nel quarto trimestre (– 7 %). Ciò potrebbe far prefigurare un livello elevato anche nel 2012.

Come già osservato, l'Afghanistan è il paese di origine più importante a livello di UE in termini sia di richiedenti sia di numero di Stati membri, nei quali si colloca ai primi posti della classifica delle richieste di asilo.

Confronto di tendenze nelle decisioni in materia di asilo

Esaminando le tendenze delle domande di asilo pervenute in tutti i 27 Stati membri dell'UE si possono confrontare i tassi sia delle decisioni positive che di quelle negative sulla concessione dell'asilo. Attualmente i tassi delle decisioni positive (riconoscimento) variano molto da uno Stato membro all'altro a causa della scarsa armonizzazione nell'attuazione

dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo. Per confrontare le differenze nel numero delle richieste risulta tecnicamente più facile utilizzare i tassi delle decisioni negative.

In proposito, a norma del regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale, la protezione internazionale consta di quattro categorie: status di rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva 2004/83/CE (direttiva «Qualifiche»); protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della medesima direttiva; protezione temporanea ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/55/CE relativa alla protezione temporanea; autorizzazione a rimanere per motivi umanitari in conformità della legge nazionale.

Pertanto, nella presente relazione i tassi delle decisioni negative sono utilizzati soltanto per poter confrontare le tendenze.

La prassi delle decisioni di prima istanza varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

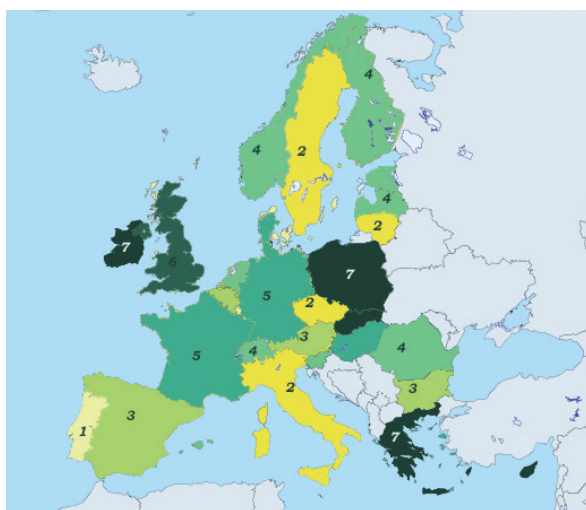


Figura 2

Fonte: Eurostat, regolamento (CE) n. 862/2007, articolo 4 (data di consultazione: 20.3.2012). Paese di origine:

Afghanistan — Tassi di decisioni negative in prima istanza (%) nel 2011 — Totale decisioni nel 2011: 22 900. Il rapporto numero/colore consente di individuare sette categorie:

- 1) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 0 % e 30 % (basato su 60 decisioni);
 - 2) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 30 % e 39 % (basato su 5 060 decisioni);
 - 3) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 40 % e 49 % (basato su 4 210 decisioni);
 - 4) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 50 % e 59 % (basato su 2 865 decisioni);
 - 5) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 60 % e 69 % (basato su 8 205 decisioni);
 - 6) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 70 % e 79 % (basato su 2 015 decisioni);
 - 7) tasso di decisioni negative in prima istanza compreso tra 80 % e 100 % (basato su 475 decisioni).
- Media dei 27 Stati membri dell'UE = 55 % — Devianza standard tra i 27 Stati membri dell'UE = 28 %.

Nel contesto di un sistema europeo comune di asilo, le differenze nelle prassi decisionali dovrebbero costituire il punto di partenza di ulteriori analisi per accertare i motivi alla base di tali differenze. La figura 2 riporta un esempio di differenza misurata in termini di deviazione standard ⁽¹⁰⁾.

L'area del Mediterraneo orientale

Una delle principali rotte migratorie dall'Asia e dall'Africa verso l'UE attraversa la Turchia e poi il confine greco-turco. Nel 2010 è stato osservato un aumento dei passaggi lungo la rotta del Mediterraneo orientale, mentre la pressione nel Mediterraneo occidentale è diminuita. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali osserva quanto segue nella propria relazione tematica sulla situazione ⁽¹¹⁾ dell'immigrazione irregolare in **Grecia** (marzo 2011): «Il rafforzamento della sorveglianza ai confini e altre misure adottate da altri Stati membri meridionali dell'UE hanno portato a una significativa diminuzione degli arrivi in **Italia**, a **Malta** e in **Spagna**. Le rotte migratorie verso l'UE sono cambiate e ora puntano in primo luogo al confine marittimo, e soltanto dopo al confine terrestre tra **Grecia** e Turchia. Nel 2010 i confini marittimi e terrestri della Grecia che sono anche confini esterni dell'UE sono stati interessati dal 90 % di tutti gli attraversamenti irregolari dei confini che sono stati scoperti lungo le frontiere esterne marittime e terrestri dell'UE». La pressione alla frontiera greco-turca è continuata per tutto il 2011, come dimostrano le relazioni di Frontex ⁽¹²⁾. Si può dunque concludere che un numero crescente di persone originarie di paesi i cui cittadini erano soliti seguire la rotta del Mediterraneo occidentale si trovano adesso nel flusso di persone che entrano illegalmente in **Grecia** attraverso la frontiera greco-turca, cioè algerini e marocchini, molti pakistani, afgani, georgiani e balcanici ma anche cittadini dei paesi subsahariani ⁽¹³⁾.

Grecia

La Grecia è stata sottoposta per molti anni a forti pressioni migratorie a causa della sua posizione geografica e della lunghezza dei suoi confini terrestri e marittimi. Poiché tali pressioni si sono intensificate nel 2009 e nel 2010, probabilmente a seguito della graduale «chiusura» delle rotte del Mediterraneo occidentale e centrale, nonché sulla scorta degli interventi della Commissione europea nelle materie inerenti all'asilo, la Grecia ha dato il via durante tutto il 2010 a una serie di riforme della propria politica di asilo e migrazione che hanno compreso una revisione della legislazione greca sull'asilo e una cooperazione rafforzata con Frontex attraverso l'azione congiunta Poseidon e l'impiego delle squadre di intervento rapido alle frontiere (RABIT) lungo il confine terrestre greco-turco.

Per quanto riguarda l'asilo, il governo greco ha avviato nell'ottobre 2009 una procedura di consultazione con i soggetti statali competenti (ad esempio i ministeri per la Protezione dei cittadini, della Sanità ecc.) e altri soggetti interessati (ad esempio l'UNHCR, le ONG e l'Associazione forense di Atene) in merito alle possibilità di riformare e migliorare la procedura di asilo vigente. I risultati della consultazione sono stati consolidati in un piano d'azione per la gestione della migrazione che è stato elaborato e sottoposto all'Unione europea nell'estate 2010. Il piano mira a creare un efficiente sistema nazionale di gestione dei flussi migratori e prevede una rifusione completa del sistema di asilo per quanto attiene sia alla procedura di asilo sia alle condizioni di accoglienza.

Nel frattempo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emanato la sentenza del 21 gennaio 2011 nella causa *M.S.S./Grecia e Belgio*. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha confermato tale situazione con la propria sentenza del 21 dicembre 2011 nelle cause riunite *C-411/10, NS/Secretary of State for the Home Department*, e *C-493/10, M.E. e altri/Refugee Applications Commissioner Ministry for Justice, Equality and Law Reform*.

La situazione alle frontiere, le condizioni delle strutture e le modalità di asilo e accoglienza sono state descritte come allarmanti in numerose relazioni. Tra le principali carenze riscontrate figurano strutture amministrative insufficienti, mancanza di un efficiente sistema di selezione per gestire le persone arrestate alla frontiera, mancanza di idonee strutture di accoglienza (in particolare per le persone vulnerabili), peggioramento delle condizioni di trattenimento fino al punto da configurare un trattamento inumano o degradante, difficoltà di accesso alla procedura di asilo e un inadeguato sistema di aiuti in forma di alloggi e assistenza sociale per i richiedenti asilo in attesa ⁽¹⁴⁾.

Dal 2005 la Commissione europea ha ripetutamente richiamato la Grecia mediante lettere di messa in mora e pareri motivati (che costituiscono le prime fasi di una procedura d'infrazione) per non aver adempiuto gli obblighi previsti dal trattato in materia di recepimento degli strumenti legislativi dell'UE nel campo dell'asilo, e ha adito la CGUE ⁽¹⁵⁾.

Il 3 novembre 2009 la Commissione ha inviato alla Grecia una lettera di messa in mora riguardante l'accesso alla procedura di asilo, il rispetto dei diritti fondamentali (compreso il principio di non respingimento) durante i controlli di frontiera e il trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo ⁽¹⁶⁾. Una lettera supplementare di messa in mora è stata inviata nel giugno 2010 ⁽¹⁷⁾.

Riassumendo in sintesi il proprio piano d'azione, il governo greco ha così risposto:

- «Considerato che le procedure greche vigenti e gli strumenti esistenti hanno raggiunto i propri limiti e che, di conseguenza, sono inadeguati rispetto alle esigenze attuali, il governo greco ha deciso di intervenire su una pluralità di fronti. Queste iniziative, che sono state avviate nell'ottobre 2009 e si svilupperanno gradualmente in un periodo di tre anni, formano il sistema nazionale di gestione dei flussi migratori e comprendono:
- la costituzione di centri di selezione e l'adozione di una procedura moderna di selezione, registrazione e gestione degli stranieri;
- la ristrutturazione della procedura di asilo e l'istituzione di un nuovo dipartimento per l'asilo;
- l'aumento del numero dei centri in grado di accogliere gruppi vulnerabili e minori;
- l'ammodernamento dei centri di trattenimento degli stranieri, la creazione di centri nuovi e il miglioramento della procedura di rimpatrio» ⁽¹⁸⁾.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'asilo nel piano d'azione, la Commissione europea ha messo a disposizione delle autorità greche finanziamenti di emergenza nell'ambito del Fondo europeo per i rifugiati per il 2010, oltre ai fondi assegnati annualmente. L'UNHCR ha mobilitato risorse e competenze professionali aggiuntive per aiutare la Grecia a migliorare il suo sistema di asilo e anche a svolgere le funzioni previste dalla normativa greca. Nel 2011 le attività dell'UNHCR hanno compreso: sostegno per l'accesso alla procedura di asilo e la registrazione delle domande di asilo, sostegno per le procedure di asilo in prima istanza attraverso la partecipazione alle audizioni personali e pareri consultivi, partecipazione alle istanze di appello delle procedure di asilo, sostegno per il trattamento degli arretrati degli appelli, messa a disposizione di analisi sui paesi di origine e di risorse documentali, formazione del personale coinvolto nelle procedure di asilo, servizi di interpretariato e consulenza giuridica per i partner nonché sostegno per l'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo e per altri richiedenti asilo. Dei finanziamenti del Fondo europeo per i rifugiati hanno beneficiato anche le azioni delle ONG a favore dei richiedenti asilo, in particolare a Evros, e le persone che godono di protezione internazionale.

Su iniziativa della Commissione europea, nel dicembre 2010 e nel gennaio 2011 si sono svolte in Grecia missioni di esperti degli Stati membri dell'UE (**Austria, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito**) e della Norvegia per valutare la situazione nel campo dell'asilo e proporre possibili soluzioni da attuare nel quadro del piano d'azione per registrare e selezionare i fabbisogni di protezione internazionale, accoglienza, gestione degli arretrati, formazione e qualità generale della procedura di asilo.

All'inizio del 2011 la Grecia ha approvato la nuova normativa in materia di asilo ⁽¹⁹⁾:

Il decreto presidenziale n. 114/2010, del 22 novembre 2010, che prevede un periodo transitorio durante il quale la responsabilità per le decisioni in prima istanza sulle domande di protezione internazionale rimane presso i 14 distretti di polizia, in cooperazione con il ministero della Protezione dei cittadini, e che ripristina una seconda istanza amministrativa istituendo i comitati di appello indipendenti, che comprendono anche comitati speciali per gli appelli pendenti.

La legge n. 3907, del 26 gennaio 2011, che istituisce un servizio di prima accoglienza, un nuovo servizio (civile) per l'asilo e un'autorità di appello, oltre a recepire la direttiva 2005/85/CE; in base a questa legge, i servizi e le autorità citati dovevano diventare operativi entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa ⁽²⁰⁾.

In aggiunta alle modifiche legislative, il governo greco ha adottato misure per migliorare il funzionamento degli organismi pubblici competenti in materia di asilo. Nel maggio 2012, con il sostegno dell'EASO, dell'UNHCR e di altri soggetti interessati rilevanti, erano stati attuati:

- uno strumento di registrazione che assiste 56 distretti di polizia e tre dipartimenti per garantire una registrazione uniforme dei flussi migratori in tutti i loro aspetti (presentazione delle domande, decisione, rimpatrio, eccetera) al fine di migliorare il ciclo di programmazione e controllo;
- strumenti per aiutare i dieci comitati di appello nella programmazione, tra cui:
 - sviluppo e utilizzo di un questionario allargato per raccogliere dal richiedente le informazioni necessarie;
 - sviluppo e applicazione di un sistema più efficiente per la trattazione dei casi attivi in forma di audizioni personali presso i comitati di appello;
 - sviluppo e applicazione di un sistema più efficiente per le audizioni personali presso i comitati di appello.

EASO e Grecia

Nella riunione del 3 e 4 febbraio 2011 (subito dopo la nomina del direttore esecutivo) il consiglio di amministrazione ha prontamente deciso che il sostegno alla Grecia sarebbe stato la prima priorità operativa dell'Ufficio. Successivamente, sempre nel mese di febbraio, il ministero greco per la Protezione dei cittadini ha chiesto formalmente l'aiuto dell'EASO. Nel febbraio e marzo 2011 il direttore esecutivo dell'EASO, agendo in stretto coordinamento

con la DG Affari interni della Commissione europea, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento EASO, ha inviato un gruppo di esperti per valutare la situazione e redigere un piano operativo per l'impiego in Grecia di squadre di sostegno per l'asilo. Il direttore esecutivo, insieme a rappresentanti della Commissione europea, si è recato in Grecia il 24 febbraio per insediare la squadra responsabile del piano operativo e ha avuto colloqui con le autorità greche. La squadra ha intervistato i soggetti interessati rilevanti, ha visitato i centri di accoglienza e i distretti di polizia e ha avuto colloqui a vari livelli con le autorità greche, tra cui funzionari di polizia, membri dei comitati di appello e rappresentanti dei ministeri per la Protezione dei cittadini e per la Sanità e la solidarietà sociale. A seguito di questa valutazione e sulla base delle risultanze e delle raccomandazioni formulate nel dicembre 2010 e nel gennaio 2011 dai soggetti interessati succitati e dagli esperti degli Stati membri dell'UE, il piano operativo illustra le misure destinate ad aiutare le autorità greche nell'attuazione del loro piano d'azione, al fine anche di ovviare alle carenze e alle gravi insufficienze segnalate, tra l'altro, nella sentenza M.S.S. e di dare efficiente attuazione all'*acquis* dell'UE. Il piano operativo prevede misure di breve e lungo termine con il ricorso da parte dell'EASO a esperti dell'UE (le cosiddette squadre di sostegno per l'asilo) nel corso di una serie di brevi missioni da attuare nell'arco di due anni in settori individuati strategicamente delle aree principali del sistema di asilo, dalla selezione agli appelli. Poiché l'UNHCR era già attivo in una serie di progetti di assistenza di breve termine, si è deciso che l'EASO si sarebbe concentrato maggiormente sul sostegno alla creazione dei nuovi servizi e all'organizzazione dei sistemi di asilo e accoglienza.

La dichiarazione congiunta e il piano operativo sono stati sottoscritti ad Atene il 1° aprile 2011 dal direttore esecutivo dell'EASO e dal ministro greco per la Protezione dei cittadini. L'impiego delle squadre di sostegno per l'asilo, con il coordinamento dell'EASO, è iniziato il 24 maggio 2011. Dopo l'esperienza dei primi mesi, il piano operativo è stato modificato il 26 settembre 2011.

Nel corso del 2011 si è sviluppata una buona collaborazione tra l'EASO e i soggetti interessati rilevanti che sono impegnati nell'attuazione del piano d'azione in Grecia, come il ministero per la Protezione dei cittadini e i suoi dipartimenti, tra cui i comitati di appello, il ministero per la Sanità e la solidarietà sociale, l'UNHCR, la rappresentanza della Commissione europea in Grecia, la task force dell'UE e Frontex.

Nell'ultimo trimestre del 2011 sono stati istituiti tre nuovi servizi nazionali in conformità della legge n. 3907/2011: il servizio di prima accoglienza, il servizio per l'asilo e l'autorità di appello. Insieme agli altri soggetti, l'EASO offre sostegno a questi tre servizi per contribuire a renderli operativi.

Nel 2011 l'EASO ha impiegato in Grecia undici squadre di sostegno per l'asilo, compresi 17 esperti di undici diversi Stati membri. Alcuni impieghi di queste squadre hanno portato successivamente a una o più azioni di follow-up (nel quadro del piano operativo e delle relative modifiche).

Fino al 1° maggio 2012 l'EASO aveva impiegato in Grecia otto squadre di sostegno per l'asilo, compresi undici esperti di otto diversi Stati membri. Si prevede che molte di queste squadre continueranno a operare ancora nel corso del 2012 e fino all'aprile 2013.

L'EASO invia agli Stati membri un «invito alla manifestazione di interesse da parti di esperti» affinché designino i rispettivi esperti nazionali che faranno parte del gruppo di intervento per l'asilo dell'EASO e delle squadre di sostegno per l'asilo. Agli Stati membri vengono rimborsate le spese sostenute per l'impiego degli esperti. L'EASO seleziona gli esperti in base al curriculum pertinente, all'esperienza internazionale, alla disponibilità e alla nazionalità, d'intesa con le autorità greche. L'EASO informa in anticipo l'esperto o gli esperti delle squadre di sostegno per l'asilo e le loro controparti greche, mette gli esperti in contatto con queste ultime, orienta le loro attività verso risultati concreti e monitora i progressi compiuti, l'affiliazione e il follow-up.

Le 11 squadre di sostegno per l'asilo impiegate nel 2011 hanno effettuato (tenendo conto delle estensioni e ripetizioni) 26 missioni di esperti, per un totale di 581 giornate lavorative. La durata media di una missione di queste squadre nel 2011 è stata di 24 giornate lavorative. Il costo totale di tutti gli impieghi è stato di 161 700 euro, che corrisponde a un costo medio per missione di circa 8 500 euro.

In linea con il piano operativo, l'EASO ha nominato un responsabile del progetto, che trascorre gran parte del tempo in Grecia dando istruzioni agli esperti e chiamandoli a rapporto, favorendo la loro introduzione presso i servizi di accoglienza e altri soggetti interessati come l'UNHCR, fornendo loro assistenza su una serie di questioni, aiutandoli a garantire un sostegno tempestivo, sostenibile e su misura e, in generale, svolgendo un ruolo di collegamento e agevolazione tra gli esperti, i loro Stati membri e l'amministrazione greca, nonché tra l'EASO e le autorità greche e altri soggetti interessati rilevanti in Grecia.

Fino al maggio 2012 le squadre di sostegno per l'asilo avevano fornito contributi su vari argomenti. Tra i risultati ottenuti figurano:

- definizione dei punti principali e consultazioni in atto sulle migliori prassi e sulle norme internazionali o sui gruppi vulnerabili e valutazione dell'età dei minori non accompagnati, da utilizzare nelle operazioni quotidiane dei centri di prima accoglienza;
- definizione dei punti principali e consultazioni in atto su un manuale di gestione ad uso dei gestori del centro di prima accoglienza, predisposto appositamente per le esigenze e il contesto della Grecia;
- una sessione formativa su misura con il direttore dell'autorità di appello, focalizzata sulle competenze gestionali e sulla gestione nel quadro delle procedure di asilo;
- uno strumento per il direttore dell'autorità di appello, al fine di sostenere il monitoraggio e il funzionamento dell'autorità di appello in generale e, in particolare, dei nuovi comitati di appello da istituire non appena entreranno in funzione il servizio di asilo e l'autorità di appello.

Le azioni compiute dal governo greco anche con l'aiuto delle squadre di sostegno per l'asilo impiegate dall'EASO e con l'assistenza dell'UNHCR hanno dato risultati significativi:

- il numero dei casi di asilo esaminati (prima istanza) è quasi raddoppiato, il che testimonia di un'accresciuta capacità di trattamento amministrativo delle domande;
- il numero dei casi di appello esaminati è passato da poche unità a cifre di tutto rispetto;
- l'arretrato dei casi da esaminare è diminuito di quasi il 30 % perché sono stati esclusi e archiviati casi non attivi. NB: nel 2012 una nuova modifica legislativa consentirà di ridurre ulteriormente gli arretrati in seconda istanza (legge n. 4058/2012, articolo 18);
- secondo l'UNHCR, la qualità delle decisioni scritte di seconda istanza è del tutto conforme agli standard internazionali ed europei;
- la disponibilità di servizi di interpretariato è migliorata grazie alla collaborazione con una ONG locale (partner dell'UNHCR); oltre alla presenza fisica di interpreti professionisti, presso i servizi regionali di polizia competenti per l'asilo si è consolidato il ricorso a tele/videoconferenze, con conseguente aumento dell'efficienza;
- sono state definite le specifiche tecniche per i centri di trattenimento e i centri di prima accoglienza;
- con l'aiuto dell'UNHCR sono state stabilite procedure operative standard per i centri di accoglienza, la loro gestione e il personale;
- sono stati predisposti orientamenti per il deferimento di gruppi vulnerabili, i minori non accompagnati e la valutazione dell'età;
- è in corso di istituzione un sistema di selezione, identificazione e analisi dei dati;
- con il sostegno attivo dell'UNHCR è in corso di istituzione un sistema di informazioni sul paese di origine che comprende la formazione specifica in materia di COI;
- i nuovi servizi hanno elaborato, in collaborazione con l'EASO, un piano formativo fondato sul curriculum europeo in materia di asilo (EAC);
- sono stati tradotti in greco sei moduli di formazione EAC;
- è stata definita la formazione EASO per il personale dei nuovi servizi.

Più nello specifico:

- nel febbraio 2012 è iniziata la formazione pratica del personale greco. Sedici dipendenti hanno ricevuto una formazione nell'ambito del modulo EAC Inclusione. Sulla base della

valutazione di questa sessione formativa è stato definito il succitato piano di formazione EAC di lungo termine per la Grecia;

- a tale proposito sono previste numerose sessioni di formazione che si svolgeranno entro il giugno 2012; alcune di esse consisteranno in moduli di formazione dei formatori. Una sessione sarà svolta da formatori greci certificati con il sostegno dei formatori EAC certificati appartenenti al gruppo dei formatori EASO;
- fino a un massimo di venti formatori greci riceveranno una formazione come formatori per i moduli «Inclusione», «Norme internazionali sui rifugiati e diritti umani» e «Valutazione delle prove». Questo è il primo passo verso l'istituzione di un sistema formativo interno della Grecia;
- è in corso la traduzione in greco di altro materiale formativo, con il coinvolgimento attivo del personale dei nuovi servizi.

Stato delle cose

Nel maggio 2011 la Commissione europea ha constatato quanto segue: «Dopo aver presentato alla Commissione europea un piano d'azione ad agosto 2010, la Grecia ha intrapreso una profonda revisione del sistema nazionale di immigrazione e asilo, avvalendosi del sostegno della Commissione, degli Stati membri, della Norvegia, dell'UNHCR e di altri partner dell'Unione. Nel paese sono stati istituiti gruppi di esperti di asilo coordinati dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. La Grecia ha già adottato nel 2010 nuove importanti leggi, attualmente in fase di attuazione».

Al Consiglio GAI del 27 ottobre 2011 la Commissione europea ha reso conto dello stato di attuazione del piano d'azione greco.

Essendo uno dei principali soggetti responsabili della realizzazione degli aspetti del piano d'azione greco correlati all'asilo, nonché in qualità di organizzazione internazionale specificamente incaricata di monitorare l'attuazione della convenzione di Ginevra del 1951, l'UNHCR ha emesso alla fine del 2011 la seguente valutazione generale:

«In una fase avanzata del periodo transitorio e nella seconda fase della riforma, che consiste nel dare attuazione alla legislazione adottata, la Grecia può già vantare progressi significativi, nonostante un contesto politico ed economico avverso. Per quanto riguarda la procedura di asilo, tali progressi si riscontrano principalmente nella migliore qualità del processo decisionale in materia di asilo, particolarmente in seconda istanza, nonché nella riduzione degli arretrati grazie al completamento di una prima revisione dei casi pendenti e alla separazione dei casi di appello attivi da quelli non attivi.

Tuttavia, le carenze sistemiche dell'amministrazione greca, unite alle restrizioni dovute alle misure di austerità, ostacolano i progressi nell'attuazione della riforma e hanno un impatto significativo sui suoi tempi».

Da parte sua, nel dicembre 2011 la Commissione europea ha compiuto una missione di valutazione in Grecia durante la quale, pur constatando taluni progressi in certe aree, come comprovato anche dall'UNHCR, ha nondimeno individuato una serie di insufficienze.

Nonostante gli importanti provvedimenti adottati, come la nomina dei direttori del servizio di prima accoglienza, del nuovo servizio di asilo e dell'autorità di appello e l'insediamento di questi tre nuovi servizi in sedi e uffici appositi, il governo greco ha dovuto prorogare il periodo di transizione di altri sei mesi, fino al 1° luglio 2012; ciò significa che fino a quella data continueranno a vigere le disposizioni del decreto presidenziale n. 114/2010 del 22 novembre 2010, nella misura in cui i nuovi servizi non saranno in grado di assumere i compiti previsti.

Inoltre, a causa di questioni trasversali, quali procedure amministrative nazionali troppo farraginose e l'effettivo congelamento delle assunzioni di personale nella pubblica amministrazione in adempimento delle norme volte al consolidamento fiscale, l'attuazione di numerosi elementi del piano d'azione è tuttora in ritardo. La situazione più grave riguarda l'assegnazione di personale ai nuovi servizi. La mancanza di personale competente comporta non soltanto un ulteriore ritardo nell'inizio della loro attività, ma anche

l'impossibilità di utilizzare con l'efficacia desiderata l'assistenza fornita dall'Unione europea in forma di finanziamenti e risorse umane, come le squadre di sostegno per l'asilo.

Alla fine di dicembre 2011 la situazione era ancora molto carente rispetto al livello dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo e ai criteri indicati nella sentenza M.S.S. della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Una delle principali preoccupazioni che permangono nel 2012 è la mancanza di personale greco e, quindi, il rischio che non si compiano passi avanti, soprattutto nella transizione alla nuova procedura di asilo sotto la responsabilità del servizio di asilo e del comitato di appello, nonché in termini di continuità. Le strutture dei sistemi di asilo e accoglienza di uno Stato membro sono innanzitutto di sua competenza, mentre il sostegno fornito dall'EASO è e deve essere per sua stessa natura di carattere temporaneo.

Nonostante le difficoltà di reclutamento succitate, i tre servizi stanno attirando nuovo personale: il servizio di asilo, che conta attualmente un direttore e tredici collaboratori, intende assumere 262 dipendenti; il servizio di prima accoglienza, che conta attualmente un direttore e otto collaboratori, intende assumere quaranta dipendenti (più il personale regionale) e sarà operativo dal 1° settembre 2012, mentre l'autorità di appello, che conta attualmente un direttore e un collaboratore, intende assumere trenta dipendenti e nominare i membri dei comitati di appello aggiuntivi.

Una parte del sostegno dato alle autorità greche competenti per l'asilo viene dai finanziamenti dell'UE e dall'assistenza fornita alle autorità per ottimizzare l'attuazione e l'utilizzo dei finanziamenti all'interno del sistema di bilancio greco. In tal modo gli effetti complessivi del sostegno risulteranno moltiplicati. È stato avviato il sostegno continuo da parte degli Stati membri e dell'EASO.

Gruppo d'intervento dell'EASO in materia di asilo per il sostegno di emergenza

Ai sensi dell'articolo 15 del regolamento istitutivo dell'EASO, l'Ufficio ha costituito un gruppo d'intervento in materia di asilo (AIP); 23 Stati membri (compresa la Danimarca, che non è vincolata dal regolamento dell'EASO) hanno nominato gli esperti che faranno parte del gruppo d'intervento. Alla data del 31 dicembre 2011 il gruppo era costituito da circa 350 esperti. Finora il personale comprende 13 profili, così come stabilito dal consiglio di amministrazione dell'EASO nella riunione del febbraio 2011 ⁽²¹⁾.

Sono stati designati i punti di contatto degli Stati membri, dell'UNHCR e della Commissione europea incaricati di provvedere alla comunicazione con l'EASO su tutte le questioni di competenza delle squadre di sostegno per l'asilo. Analogamente, l'EASO ha nominato il referente dell'Unione.

Il 29 luglio 2011 si è tenuto a Bruxelles un incontro tra l'EASO e i punti di contatto nazionali degli Stati membri per il gruppo d'intervento in materia di asilo. Lo scopo dell'incontro era di avere uno scambio di opinioni sulla prima esperienza di impiego delle squadre di sostegno per l'asilo e sulla struttura del gruppo d'intervento in materia di asilo. Gli Stati membri hanno segnalato numerosi requisiti rilevanti al fine di garantire l'efficienza dell'attività svolta da queste squadre. È stato concordato di organizzare una riunione dei punti di contatto nazionali almeno con cadenza annuale, per apportare utili contributi all'aggiornamento e allo sviluppo continui del gruppo d'intervento in materia di asilo.

Per rendere quanto più efficace possibile l'impiego del gruppo d'intervento in materia di asilo, l'EASO elaborerà strategie di medio e lungo periodo. L'attività delle squadre di sostegno per l'asilo deve essere quanto più efficace e pratica possibile. L'esperienza acquisita con l'impiego delle squadre di sostegno per l'asilo in Grecia è ora oggetto di valutazione. Una riunione annuale dei punti di contatto nazionali del gruppo d'intervento in materia di asilo contribuirà a sviluppare ulteriormente questo gruppo. Da alcune prime risultanze emerge che l'impiego di queste squadre va a vantaggio non soltanto dello Stato membro interessato; infatti, il ricorso a esperti di Stati membri diversi promuove, dal basso verso l'alto, anche lo scambio delle migliori prassi e lo sviluppo del sistema europeo comune di asilo.

La «primavera araba»: Tunisia, Egitto, Libia, Siria, Yemen

Nei primi mesi del 2011 i dimostranti hanno rovesciato in *Tunisia* il regime del presidente Ben Ali, che è fuggito dal paese il 14 gennaio 2011. Durante il successivo vuoto di potere, svariate migliaia di giovani tunisini hanno abbandonato il paese via mare e sono sbarcati per lo più sull'isola di Lampedusa, in *Italia* ⁽²²⁾.

Partendo da Bengasi, in *Libia* una ribellione ha ben presto fatto precipitare il paese nella guerra civile. A norma della risoluzione n. 1973/2011 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 17 marzo 2011, era stata istituita una «no-fly zone» (zona di interdizione al volo) sulla Libia e gli Stati membri erano stati autorizzati a adottare tutte le misure necessarie per proteggere i civili sotto la minaccia di un attacco contro il paese, in modo da impedire al regime del colonnello Muammar Gheddafi di utilizzare le sue armi più potenti contro i ribelli e la popolazione civile nelle città in rivolta. In Libia si sono formati migliaia di sfollati interni; migliaia di lavoratori immigrati e un numero difficilmente stimabile di immigrati irregolari sono rimasti intrappolati nel conflitto ⁽²³⁾. Alcuni paesi sono riusciti a evacuare i loro cittadini in maniera ordinata — ad esempio la *Cina*, con l'aiuto di *Malta* ⁽²⁴⁾ e *Grecia* — e più di 200 000 cittadini di altri paesi hanno ricevuto assistenza da parte dell'UNHCR e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). Alcune persone sono riuscite a tornare nel paese di origine. Si stima che oltre un milione di persone abbiano abbandonato la Libia. Egitto e Tunisia hanno tenuto aperti i confini e, oltre ai propri cittadini che rientravano in patria, hanno accolto il maggior numero di cittadini di paesi terzi e di rifugiati libici. Le agenzie delle Nazioni Unite hanno organizzato una delle più grandi operazioni di assistenza mai viste prima, fornendo aiuti umanitari alle persone nei campi allestiti in Egitto e in Tunisia e agli sfollati all'interno della Libia. Dalle relazioni dell'OIM ⁽²⁵⁾ risulta che quasi mezzo milione di persone sono ritornate dalla Libia nel rispettivo paese di origine a causa del conflitto; tra esse figurano oltre 160 000 *egiziani*, 160 000 *tunisini*, quasi 80 000 cittadini del *Niger*, oltre 50 000 cittadini del *Ciad* e altri ancora.

Alla fine di novembre 2011, più di 217 000 persone avevano ricevuto assistenza per il trasporto da parte dell'OIM e dell'UNHCR. Va rilevato che il contingente più numeroso di cittadini di paesi terzi che hanno ricevuto assistenza e sono stati trasportati fuori dalla *Libia* era del *Bangladesh* (24 000). Altri (tra cui molti immigrati dall'*Eritrea* e dalla *Somalia*, dove le violazioni dei diritti umani, un conflitto armato di lunga data e la siccità non favoriscono un ritorno volontario) non hanno avuto questa opportunità, mentre molti migranti provenienti dai paesi dell'Africa subsahariana hanno ricevuto scarsa o nessuna assistenza a causa delle difficili condizioni che hanno impedito alle agenzie delle Nazioni Unite e alle ONG di svolgere i propri compiti. Diverse migliaia di quelle persone hanno colto la prima occasione che si è presentata loro per fuggire in Europa, o perché l'Europa era stata in ogni caso la meta iniziale del loro viaggio, dove sarebbero arrivati prima se non fossero rimasti bloccati in Libia, o perché temevano rappresaglie da parte della popolazione locale, che li considerava sostenitori o mercenari del vecchio regime. Tuttavia, le partenze in nave dalla Libia sono diminuite in misura significativa dopo che la rivolta ha raggiunto Tripoli, il 22 agosto 2011 ⁽²⁶⁾. Va ricordato che l'evacuazione per motivi umanitari attuata congiuntamente dall'OIM e dall'UNHCR ha avuto un notevole impatto sulla situazione del paese: contribuendo a decongestionare rapidamente le frontiere dei paesi confinanti, tenendo aperto uno spazio di protezione e aiutando le persone a rimpatriare in condizioni di sicurezza, le due organizzazioni hanno alleggerito la potenziale pressione migratoria verso l'Europa, cosicché solo una piccola parte delle persone in fuga dal conflitto sono state costrette ad attraversare il Mediterraneo. Alla fine del 2011, sebbene numerosi Stati membri dell'UE ⁽²⁷⁾, la Norvegia e, più di tutti gli altri, gli Stati Uniti d'America avessero offerto opportunità di reinsediamento, oltre 4 000 persone sotto il mandato dell'UNHCR in Egitto e Tunisia erano ancora in attesa di una soluzione duratura.

Il programma congiunto di reinsediamento dell'UE

Nel corso del 2011 c'è stato uno stallo nei negoziati sul programma a causa della mancata intesa tra i legislatori riguardo alla procedura per la definizione delle priorità annuali di reinsediamento dell'UE. Nel dicembre 2011 la presidenza polacca del Consiglio ha accolto un testo di compromesso che la presidenza danese doveva poi sviluppare ulteriormente nel primo semestre del 2012.

EASO e reinsediamento

Il reinsediamento è una delle misure chiave della solidarietà interna ed esterna. In linea con il proprio mandato, nel 2011 l'EASO ha partecipato allo scambio periodico di informazioni, migliori prassi e altre azioni in materia di reinsediamento degli Stati membri dell'UE, dell'UNHCR, dell'OIM, della conferenza dei direttori generali per i servizi all'immigrazione (GDISC) e di altri partner rilevanti.

A causa delle dimostrazioni in *Egitto*, l'11 febbraio 2011 il presidente Hosni Mubarak ha lasciato il potere. Come in Libia, anche in Egitto risiedevano — talvolta da anni — molti immigrati e rifugiati provenienti dai paesi subsahariani. L'allentamento dei controlli sull'immigrazione seguito ai disordini ha permesso a un certo numero di migranti di riprendere il viaggio verso l'Europa. Hanno abbandonato il paese anche cittadini egiziani, specialmente quelli appartenenti alla minoranza cristiana, le cui condizioni non sono migliorate nella nuova situazione politica ⁽²⁸⁾.

Anche il governo *siriano* ha dovuto affrontare la rivolta popolare. Dopo mesi di disordini e repressione, il regime Baath è tuttora al potere, ma alla fine del 2011 oltre 20 000 persone avevano abbandonato il paese; di esse, 8 500 avevano cercato protezione nei campi per rifugiati allestiti in *Turchia*, più di 6 000 erano registrati presso l'UNHCR in *Libano* alla data del 6 gennaio 2012 ⁽²⁹⁾ e quasi 3 000 erano registrati presso l'UNHCR in Giordania. In vari Stati membri c'è stato un aumento delle domande di asilo di cittadini siriani, ma in termini assoluti le cifre sono rimaste modeste, anche se ora la Siria è nei primi cinque posti in alcuni Stati membri. In *Yemen* si sono verificati continui disordini durante tutto il 2011, ma sebbene il paese ospiti circa 300 000 sfollati interni e 220 000 cittadini somali sotto la protezione dell'UNHCR, non ci sono stati movimenti significativi di persone verso l'Europa. Nemmeno gli scontri tra la parte sciita della popolazione e le forze armate/di polizia del governo a guida sunnita del *Bahreïn* e la successiva repressione hanno determinato un afflusso notevole di richiedenti asilo verso l'Europa ⁽³⁰⁾.

I disordini nei paesi succitati, considerato anche il contesto della crisi finanziaria mondiale, hanno penalizzato gravemente le economie nazionali, soprattutto nel settore del turismo, che era abitualmente una delle principali fonti di occupazione in *Egitto* e in *Tunisia*.

La dimensione esterna dell'EASO e il sostegno ai paesi terzi

Nell'ambito del proprio mandato l'EASO sostiene la dimensione esterna del sistema europeo comune di asilo, d'intesa con la Commissione europea, ad esempio offrendo sostegno ai paesi di origine, di transito e di rimpatrio. Nell'ambito delle priorità generali dell'EASO per il 2011, alla dimensione esterna è stata attribuita un'importanza secondaria rispetto, ad esempio, al piano operativo dell'EASO per la Grecia. Ciò detto, l'EASO ha preso parte attivamente alle riunioni, ai seminari e alle conferenze correlate alla dimensione esterna del CEAS.

A titolo di esempio si può ricordare che l'EASO partecipa al dialogo UE-Russia sulla migrazione, al gruppo di esperti del partenariato orientale su migrazione e asilo (processo di Praga) e allo sviluppo di un partenariato sulla mobilità con la Tunisia e il Marocco.

Nuovi sbarchi a Lampedusa, in Sicilia e a Malta

Finora la «primavera araba» ha avuto scarse ripercussioni sugli Stati membri dell'Unione europea, con l'eccezione di **Italia** e **Malta**. Tuttavia, nel periodo 2012-2013 gli Stati membri potrebbero essere confrontati con un maggior numero di richiedenti asilo provenienti da quella regione. In effetti, a causa delle rivolte avvenute nella regione nordafricana nel 2011, migliaia di migranti e richiedenti asilo sono sbarcati a Lampedusa (**Italia**) e **Malta** (anche in **Grecia** sono stati registrati arrivi di barche dalle coste africane). Il numero complessivo di domande di asilo ricevute da **Malta** nel 2011 è stato di 1 890, con un aumento del 1 221 %

rispetto al 2010 ⁽³¹⁾. Diversamente dagli anni precedenti, gran parte dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale che sono sbarcati a Malta quest'anno erano residenti in Libia e hanno lasciato quel paese a causa del conflitto. Le persone arrivate nel 2011 erano di nazionalità somala (411), eritrea (280), nigeriana (238), ivoriana (114) ed etiope (103). La maggior parte dei migranti partiti dalla Libia hanno raggiunto Malta tra il 28 marzo 2011 e il 1° giugno 2011. L'arrivo a Malta di 1 535 immigrati in un così breve lasso di tempo è stato giudicato dalle autorità locali come un afflusso massiccio per l'isola.

L'Italia ha accolto circa 28 000 persone di varie nazionalità provenienti dalla sola Libia, dopo che oltre 24 000 tunisini avevano raggiunto le sue coste nel primo semestre del 2011.

Afflusso di richiedenti asilo dai Balcani (in Belgio, Germania, Lussemburgo, Svezia e altri paesi UE)

Nell'Unione europea sono giunti migranti e richiedenti asilo dalle zone dei Balcani occidentali comprendenti l'Albania e i paesi dell'ex Jugoslavia sin dalla dissoluzione di quest'ultima, nel 1991, a seguito dei conseguenti conflitti armati.

Nel 2011 le nuove domande presentate da persone originarie dei Balcani occidentali sono state 28 865: 2 820 dall'Albania (+ 55 %), 2 275 dalla Bosnia-Erzegovina (+ 14 %), 4 700 dalla ex Repubblica jugoslava di Macedonia (– 18 %), 19 070 dalla Serbia (compreso il Kosovo, ai sensi della risoluzione n. 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in seguito: Kosovo) (– 30 %), con una diminuzione del 22 % rispetto al 2010 (36 960) ma con grandi differenze tendenziali tra i singoli paesi di origine ⁽³²⁾.

In anni recenti l'afflusso di richiedenti asilo da quella regione è stato elevato in numerosi Stati membri dell'UE.

Cittadini della Serbia (compreso il Kosovo) ⁽³³⁾ hanno presentato 16 791 richieste di asilo nell'UE nel 2009 (collocandosi così al quinto posto) ossia 4 157 in più che nel 2008 (12 633 domande), con un aumento del 33 %. Nello stesso anno le domande di asilo dei cittadini albanesi sono state 1 966, con un aumento del 57 % occupando così il 25° posto ⁽³⁴⁾.

Nel 2010 la Serbia (compreso il Kosovo) è passata al primo posto nell'UE per quanto riguarda i paesi di origine, con 26 726 domande (+ 57 %). Il maggior numero di domande sono state presentate in **Svezia** (7 900), **Germania** (6 500), **Francia** (5 800) e **Belgio** (3 100). In alcuni casi le cifre sono più che quadruplicate (**Svezia**) o triplicate (**Germania**). Nei principali paesi di accoglienza, la percentuale di persone provenienti dal Kosovo tra i cittadini serbi era massima in **Francia** (84 %), **Austria** (66 %) e **Belgio** (48 %), mentre era relativamente bassa in **Lussemburgo** (13 %), **Germania** (23 %) e **Svezia** (31 %) ⁽³⁵⁾.

Oltre all'afflusso dalla Serbia (compreso il Kosovo), sono cresciute in misura significativa le domande di asilo di cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, che sono passate da 749 nel 2009 a ben 5 773 nel 2010 (+ 671 %) e si sono concentrate in **Germania** (2 466), **Belgio** (1 082), **Svezia** (908), **Francia** (590) e **Paesi Bassi** (389), mentre le domande presentate da albanesi sono diminuite dell'8 %, per un totale di 1 803 ⁽³⁶⁾.

Nel 2011 la Serbia (compreso il Kosovo) era al secondo posto della classifica generale, dopo l'Afghanistan, con un totale di 19 072 domande (una diminuzione di quasi il 30 %), concentrate in pochi Stati membri: **Germania** 5 974, **Belgio** 3 067, **Francia** 3 470, **Svezia** 3 915 e **Lussemburgo** 1 097, per un totale complessivo di 17 523 domande in questi cinque paesi.

L'UNHCR rileva quanto segue: «I dati disponibili dimostrano che in questi paesi la percentuale dei richiedenti asilo provenienti dal Kosovo è diminuita negli ultimi tre anni. Nel 2009, in media, il 74 % delle domande dalla Serbia provenivano dal Kosovo. Questa quota è scesa al 45 % nel 2010 e al 41 % nel 2011. Nei principali paesi di accoglienza, la percentuale dei serbi originari del Kosovo è massima in Francia (84 %), Austria (66 %) e Belgio (48 %), mentre è relativamente bassa in Lussemburgo (13 %), Germania (23 %), Svezia (31 %) e Svizzera (35 %)». Va rilevato altresì che, sebbene i dati disponibili a tale riguardo siano scarsi, gran parte del flusso proveniente dai paesi dei Balcani occidentali è formato da persone di etnia rom, le quali spesso in quei paesi soffrono di scarsa

integrazione sociale ed economica, di discriminazione e, talvolta, di trattamenti che si configurano come persecuzione o che rappresentano un rischio di danno grave ⁽³⁷⁾.

L'aumento del numero di domande registrato nel 2010 e nel 2011 è stato attribuito principalmente all'entrata in vigore, il 19 dicembre 2009, della decisione del 30 novembre 2009 che concedeva l'accesso senza obbligo di visto ai cittadini della Serbia, dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e del Montenegro, nonché alla decisione dell'8 novembre 2010 relativa all'Albania e alla Bosnia-Erzegovina, entrata in vigore il 16 dicembre 2010. È un fatto che la possibilità di circolare senza l'obbligo del visto offre importanti opportunità ai cittadini di questi paesi, che sono stati gravemente colpiti dalla crisi economica.

Nel 2011 il numero di domande presentate da cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è diminuito del 18 %, passando a 4 699, quello dei cittadini albanesi è cresciuto del 55 %, passando a 2 822, e quello dei cittadini della Bosnia-Erzegovina è cresciuto moderatamente, del 14 %, passando a 2 275. Tale andamento può essere collegato all'entrata in vigore nel dicembre 2010 dell'esenzione dal visto per i cittadini albanesi e bosniaco-erzegovini.

L'UE ha avviato colloqui con i governi dei paesi citati e ha introdotto un meccanismo di controllo per prevenire abusi dei sistemi di asilo degli Stati membri dell'UE da parte di persone che presentano domande non fondate. Il commissario Cecilia Malmström ha osservato che un regime di esenzione dal visto comporta responsabilità tanto per i governi quanto per le persone dei paesi che beneficiano di tale libertà. Albania e Bosnia sono state sollecitate a intensificare le campagne informative per i loro cittadini sul significato e su un corretto utilizzo della possibilità di viaggi a breve termine senza visti.

I governi dei paesi citati si sono accordati con la Commissione europea su un piano d'intervento; la Commissione controlla i progressi compiuti e relaziona al Consiglio.

Numerosi paesi della regione qui considerata hanno adottato provvedimenti per evitare che i loro cittadini si recassero negli Stati membri dell'UE per fini diversi da quelli consentiti per una visita di durata inferiore a tre mesi. In base a tali provvedimenti si può chiedere alle persone di fornire prove dei motivi del viaggio e di dimostrare che dispongono di mezzi finanziari sufficienti per provvedere al proprio sostentamento durante il soggiorno nonché al viaggio di ritorno. Se le risposte fornite sono insoddisfacenti, può essere negato il permesso di partire.

Il governo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia ha deciso che gli abusi del regime di esenzione dal visto possono essere perseguiti penalmente e che il passaporto delle persone sottoposte a rimpatrio coatto a causa della mancata concessione dell'asilo potrebbe essere contrassegnato con un timbro o persino temporaneamente confiscato.

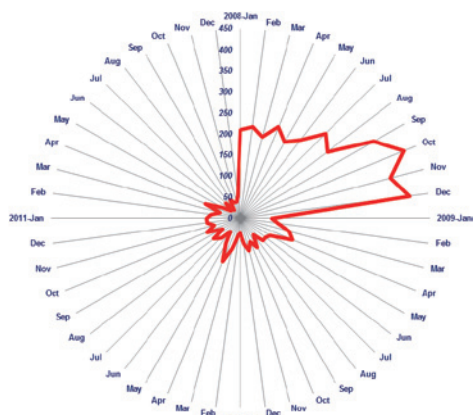
Lo straordinario aumento delle domande di persone originarie dei Balcani occidentali ha avuto pesanti ripercussioni sulle strutture di accoglienza e trattamento del **Belgio** e del **Lussemburgo**. Il 21 ottobre 2011 i ministri competenti per la Migrazione e l'asilo dei due paesi hanno inviato una lettera congiunta al commissario Cecilia Malmström per segnalare il livello già allarmante dell'afflusso di richiedenti asilo dai Balcani occidentali. I ministri hanno denunciato la saturazione sia delle strutture di accoglienza sia delle procedure di asilo a causa dell'elevato numero di domande, la maggior parte delle quali erano palesemente infondate, e hanno invitato la Commissione europea a adottare tutte le misure idonee a porre rimedio a tale situazione.

Gli Stati membri citati sono stati costretti a prendere provvedimenti eccezionali: entrambi hanno assunto nuovo personale per i loro sistemi di asilo e il **Belgio** ha ricevuto finanziamenti di emergenza dal Fondo europeo per i rifugiati.

Vale la pena osservare che il ritmo della presentazione delle domande in **Belgio** e in **Lussemburgo** è aumentato significativamente nel secondo semestre del 2011.

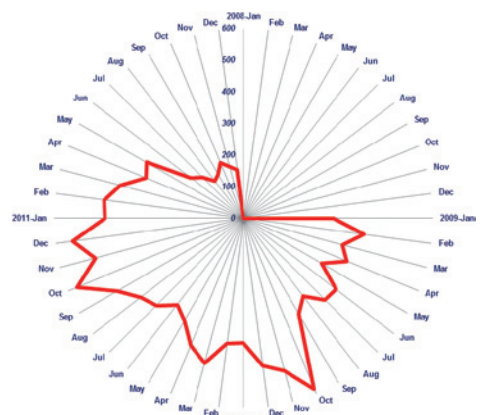
Le tabelle riportate di seguito (basate su dati Eurostat) mostrano l'andamento mensile del flusso di richiedenti asilo dalla Serbia e dal Kosovo a partire dal 2008 e i suoi effetti sugli Stati membri attraverso una successione di picchi che richiamano il movimento circolare delle lancette di un orologio.

Serbia

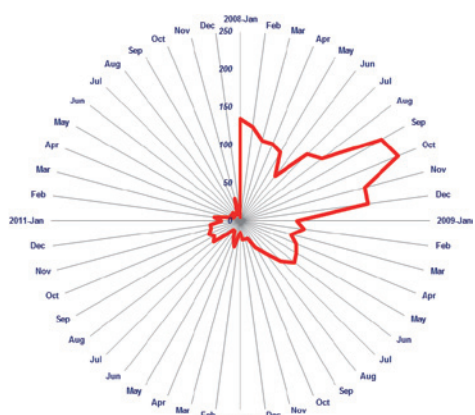


—France

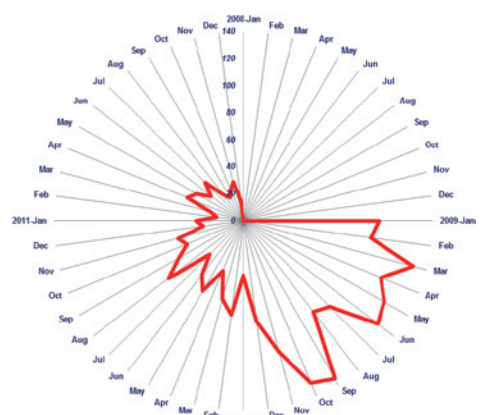
Kosovo



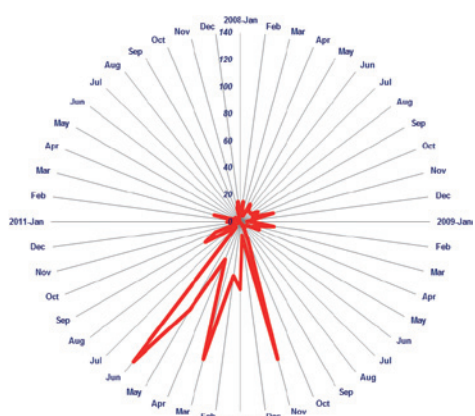
—France



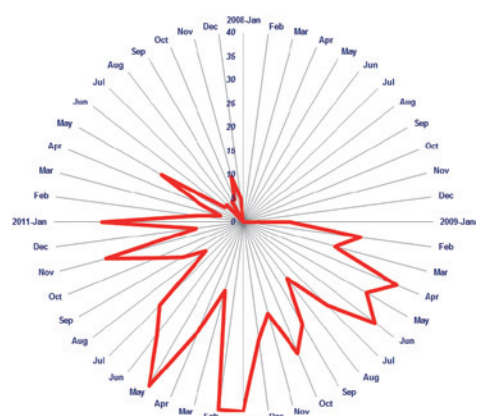
—Austria



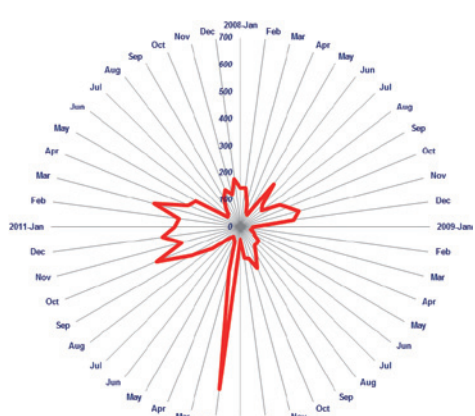
—Austria



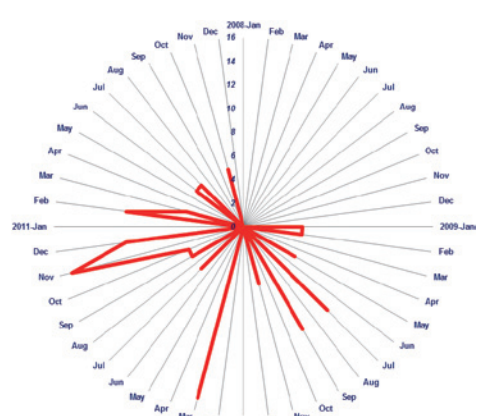
—Italy



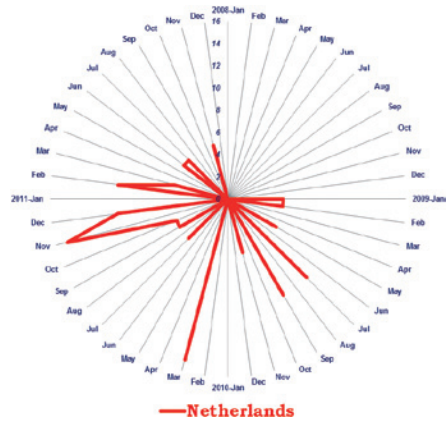
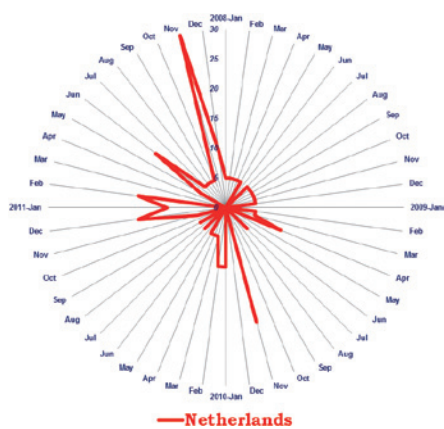
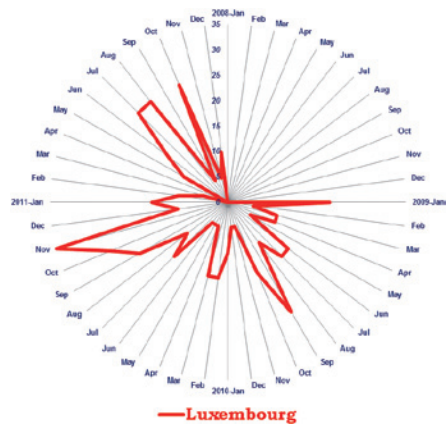
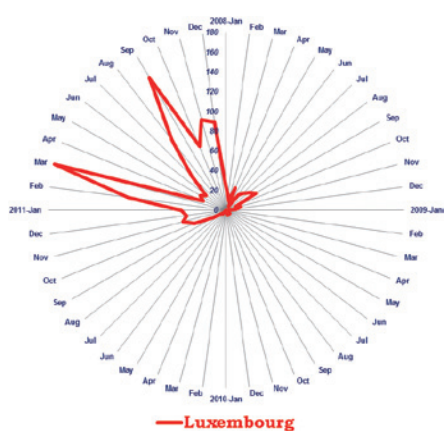
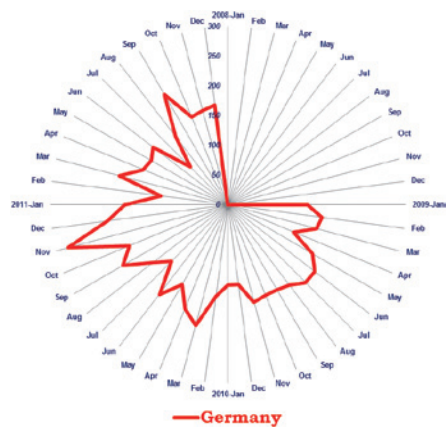
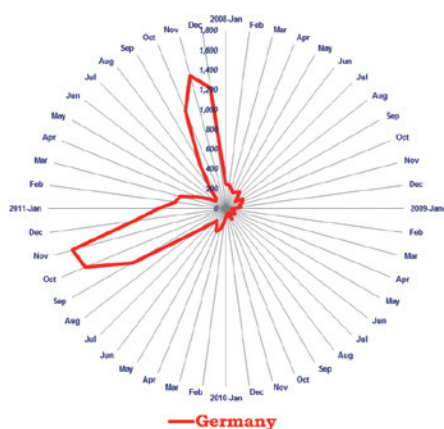
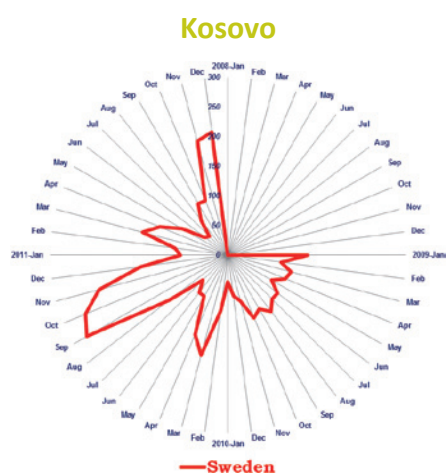
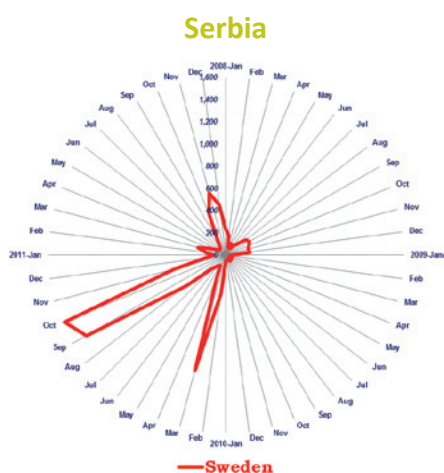
—Italy



—Belgium



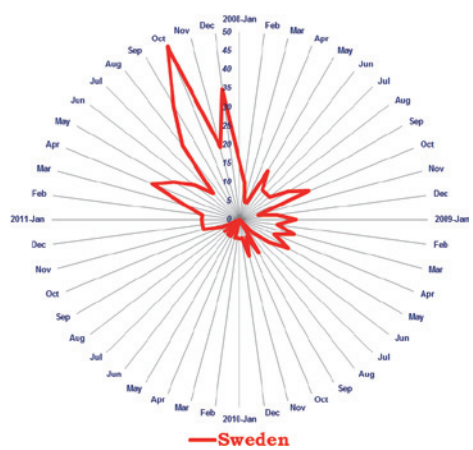
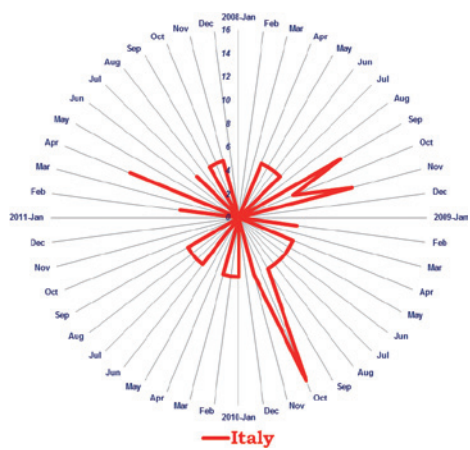
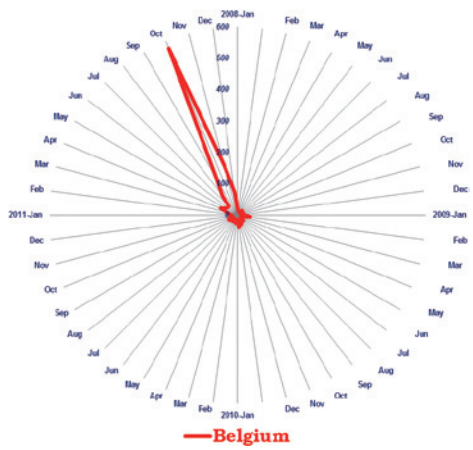
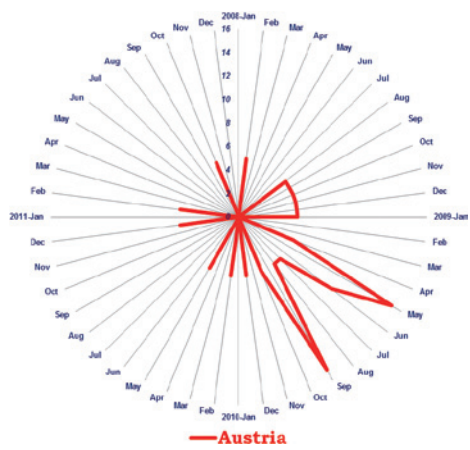
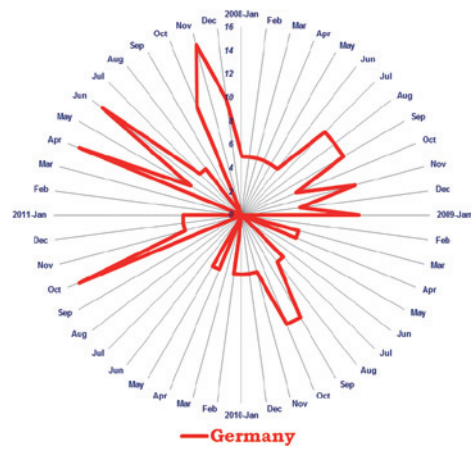
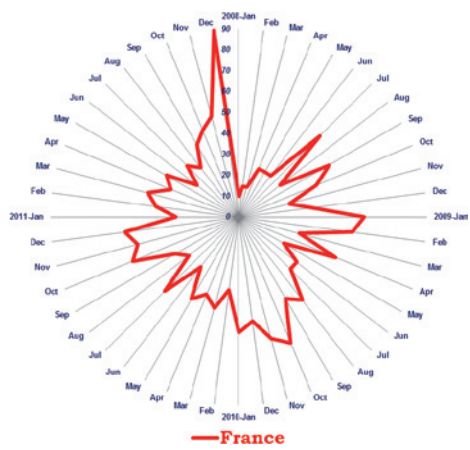
—Netherlands



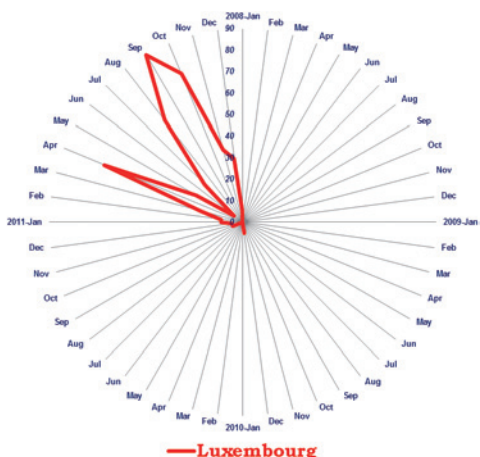
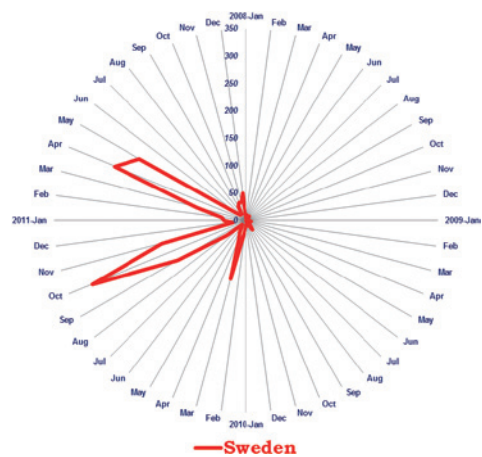
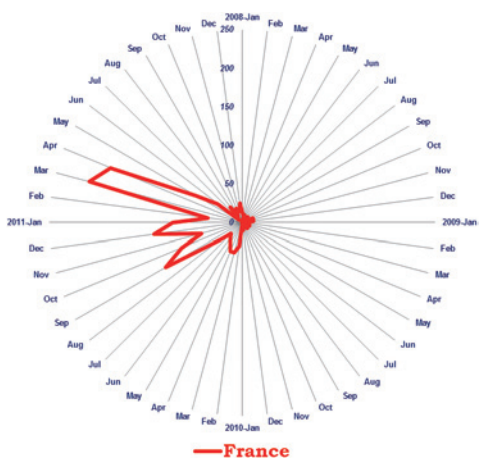
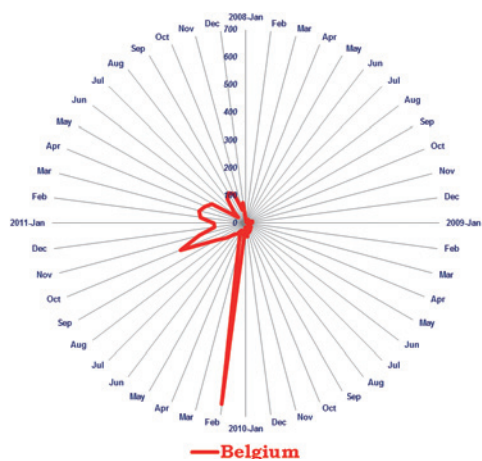
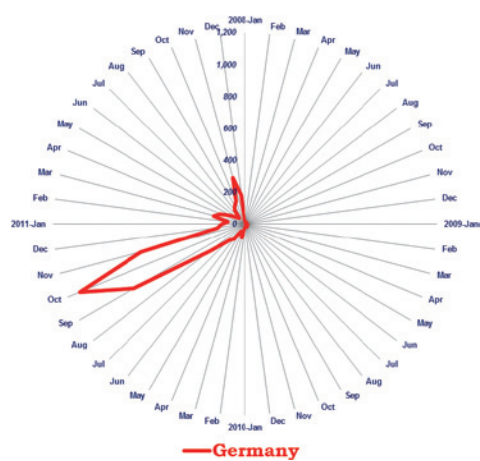
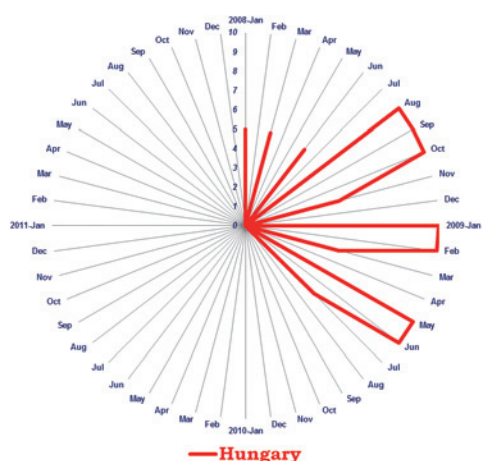
NB: La Serbia (compreso il Kosovo) è raffigurata in parallelo perché il Kosovo è compreso nelle cifre dell'UNHCR sopra riportate e perché gran parte dei cittadini serbi registrati prima del 2009 erano di fatto originari del Kosovo. Per motivi di leggibilità, le scale non sono uguali in tutte le tabelle; pertanto, quello che può sembrare un picco elevato in un dato Stato membro può rappresentare in termini assoluti un minor numero di richiedenti rispetto a un picco più basso in un altro Stato membro.

Modelli simili si possono osservare per l'Albania e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, anche se l'ordine degli Stati membri di destinazione può variare.

Albania



Ex Repubblica jugoslava di Macedonia



Nel dicembre 2009 la Francia ha dichiarato la Serbia un paese di origine sicuro. Non vi sono stati immediati cambiamenti di orientamento nel flusso verso i paesi vicini. L'effetto della liberalizzazione dei visti per i cittadini serbi dal dicembre 2009 si è fatto sentire dapprima in **Belgio**, poi in **Svezia** e in **Germania** e, più di recente, in Lussemburgo. Per quanto riguarda l'Albania, paese per il quale l'obbligo del visto è stato abolito nel dicembre 2010, l'effetto è stato rinviato di qualche mese e ha interessato il Belgio e la Svezia nell'ottobre 2011, dopo che un numero esiguo di richiedenti asilo erano arrivati in Germania nei mesi precedenti.

Pur non presentando uno schema stagionale sistematico, un numero notevole di picchi si registra nel quarto trimestre di ogni anno. I fattori di spinta o attrazione nei paesi di origine come pure negli Stati membri di accoglienza meriterebbero uno studio specifico, che però eccederebbe i limiti della presente relazione. Si può nondimeno osservare che, tra i vari fattori, la durata delle procedure, la presenza di una comunità di connazionali già insediata,

l'accesso all'assistenza medica e gli importi erogati per i rimpatri volontari possono influenzare la scelta della destinazione all'interno dell'UE.

L'EASO e l'allarme rapido

In considerazione dei continui cambiamenti della situazione politica nelle aree circostanti l'Unione europea e delle loro ripercussioni sul fronte migratorio nell'UE, negli scorsi anni sono cresciuti il sostegno e la consapevolezza della necessità di strumenti che possano preparare meglio gli Stati membri ad affrontare tale realtà. Il regolamento dell'EASO stabilisce quanto segue: «L'Ufficio di sostegno analizza i dati relativi ad ogni arrivo improvviso di un vasto numero di cittadini di paesi terzi che possa determinare una pressione particolare sui sistemi di asilo e accoglienza ed assicura un rapido scambio di informazioni pertinenti tra gli Stati membri e la Commissione. L'Ufficio di sostegno utilizza i sistemi e i meccanismi di allarme rapido esistenti e, se del caso, istituisce un sistema di allarme rapido per fini propri» ⁽³⁸⁾.

L'8 marzo 2012 il Consiglio ha adottato le conclusioni relative a un quadro comune per una reale e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri i cui sistemi di asilo subiscono particolari pressioni. In tali conclusioni il Consiglio evidenzia il ruolo dell'EASO in quanto strumento di solidarietà, responsabilità e fiducia tra gli Stati membri nonché all'interno dell'Unione europea. L'EASO è stato quindi invitato a sviluppare, nel contesto del sistema di allarme rapido, strumenti in grado di individuare situazioni suscettibili di determinare particolari pressioni, al fine di coadiuvare l'applicazione del meccanismo di allarme rapido, preparazione e gestione delle crisi che sarà istituito a norma del nuovo regolamento di Dublino, nonché a relazionare in proposito. A questo scopo è stato richiamato l'invito agli Stati membri di fornire all'EASO e alla Commissione europea dati pertinenti in materia di asilo.

Una raccolta sistematica dei dati è essenziale per il funzionamento del sistema di allarme rapido e preparazione (EWPS). Le fonti di dati di Eurostat ⁽³⁹⁾ costituiscono il più importante progresso nell'armonizzazione dei dati su migrazione, asilo e protezione internazionale che vengono raccolti in Europa e fanno parte integrante dei contributi all'EWPS. Tuttavia, la frequenza o la mancanza di ulteriori dettagli (come la regione di residenza o le motivazioni delle decisioni negative) possono penalizzare l'efficienza e la tempestività di questo sistema, cosicché talvolta si rende necessario riscadenzare la raccolta dei dati nell'ambito delle attività dell'EASO.

Alla luce di ciò, gli Stati membri rappresentati nel consiglio di amministrazione dell'EASO hanno deciso di fornire regolarmente all'Ufficio dati preventivi, non confermati, che sono stati poi utilizzati per compiere analisi aggiornate delle tendenze. Le diverse tendenze hanno già stimolato numerose e dettagliate discussioni a livello sia politico che pratico tra gli Stati membri. Il sistema così come è stato sviluppato finora consta di due elementi distinti: l'**allarme rapido**, che fornisce dati tempestivi e informazioni di qualità a tutti gli Stati membri per aiutarli a individuare potenziali condizioni di particolare pressione, e la **preparazione rapida**, che consente loro di ridurre il rischio e predisporre risposte efficaci. Questa piattaforma che integra entrambi gli elementi costituisce le fondamenta dell'EWPS.

L'allarme rapido consiste nel monitoraggio dell'**allerta rapida** e nell'analisi delle tendenze, allo scopo di mettere a disposizione degli Stati membri, della Commissione europea, dell'EASO e di altri soggetti interessati informazioni tempestive sulle dinamiche delle rotte migratorie e sui flussi dei richiedenti asilo. In futuro l'EASO intende integrare questo elemento dell'allarme rapido per cominciare a fornire anche una stima dei rischi potenziali per la capacità dei sistemi di asilo degli Stati membri di resistere alle pressioni.

La preparazione rapida consiste in una **prevenzione rapida** basata su previsioni degli scenari futuri e nell'adozione di un approccio regionale comune ai paesi di origine, a quelli di transito e a quelli di destinazione. In questo modo gli Stati membri sono in grado già in una fase precoce di valutare la rispettiva situazione all'interno di un contesto più ampio e di adottare provvedimenti per prevenire carenze nelle procedure nazionali

di asilo. La preparazione rapida è la risposta alla pressione emergente e consiste nel cominciare a compiere azioni adeguate, tenendo conto delle infrastrutture nazionali, dell'organizzazione amministrativa e dei contesti logistici locali, per trasformare risultati di breve termine in un'efficacia di lungo periodo.

Esempi di due situazioni tipiche di particolari pressioni

Crescente afflusso di richiedenti asilo: fattori esterni (inizio immediato), cioè crisi politico-economiche nei paesi di origine e/o cambiamenti della politica di migrazione nei paesi di accoglienza.

Crescente numero di casi pendenti: fattori interni (avvio lento) producono una trasformazione complessiva, che nella fase iniziale può essere lenta; se trascurati, cambiamenti striscianti negli arretrati possono trasformarsi con il passare del tempo in crisi pressanti, la cui gestione è più costosa. Di norma un inizio immediato sarà individuato dal sistema di allarme rapido, mentre un avvio lento sarà individuato dalla preparazione rapida.

L'approccio dell'EASO alle statistiche

Dati statistici generali sull'asilo nell'UE sono raccolti e divulgati da Eurostat e dall'UNHCR.

L'EASO attua una politica esplicita tesa a evitare doppioni. In tale ottica si serve dei dati forniti da Eurostat e dall'UNHCR, nonché dei dati di Frontex e di quelli messi a disposizione volontariamente e ad hoc dagli Stati membri, per compiere altri tipi di analisi e rappresentazioni statistiche che possono essere utilizzate, da un canto, ai fini del sistema di allarme rapido e preparazione su descritto e, dall'altro, come strumenti per i responsabili politici a livello sia di Unione europea che nazionale.

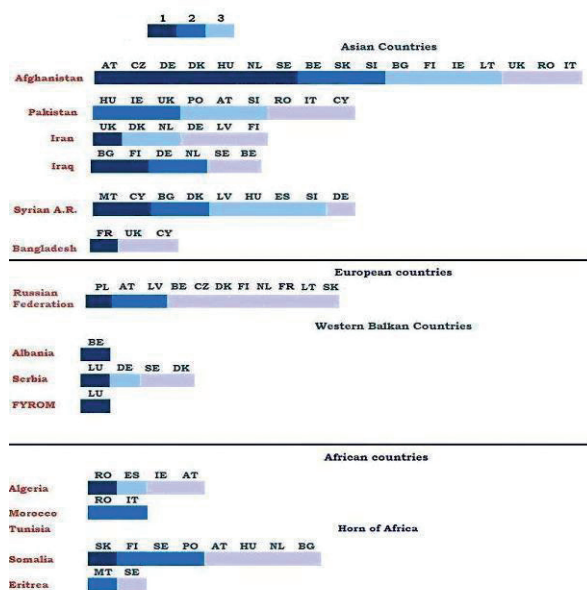
L'«analisi a orologio» di cui al capitolo precedente, che illustra l'andamento degli afflussi dai paesi dei Balcani occidentali in modo sequenziale e comparativo, è soltanto uno degli strumenti che l'EASO mette a disposizione dell'UE e dei suoi Stati membri. Ci sono, infatti, anche altri strumenti di analisi che offrono ulteriori contributi alla conoscenza e alla comprensione dei fenomeni dell'asilo nell'UE.

Analisi dell'afflusso di una selezione di paesi di origine significativi/tendenze



Prospettiva regionale

Regional outlook, 2011



La prima tabella orizzontale su riportata mostra alcuni dei cambiamenti più significativi osservati nel 2011 per quanto riguarda una selezione di afflussi di richiedenti asilo suddivisi per nazionalità e per Stato membro di destinazione. Nelle colonne «più» (in rosso, a sinistra) e «meno» (giallo, a destra) i paesi sono elencati in ordine decrescente delle dimensioni della variazione registrata. La variazione è espressa in misura proporzionale rispetto alla situazione del 2010; ciò vuol dire che una maggiore variazione in termini percentuali non significa necessariamente un maggior numero di richiedenti in termini assoluti.

La seconda tabella orizzontale mostra in quali Stati membri e in quale posto tra i primi cinque paesi di origine si collochino le nazionalità prese in considerazione.

Come già osservato, l'afflusso di cittadini dall'*Afghanistan* ha costituito una grave preoccupazione per una serie di Stati membri. Tale afflusso, però, pur essendo cresciuto nella maggioranza degli Stati membri, anche in quelli dove in passato erano state registrate solo poche domande di richiedenti afgani (come **Italia** e **Slovenia**), è per contro diminuito in altri Stati membri, tra cui quelli che in passato sono stati tradizionalmente destinazioni abituali dei richiedenti afgani (**Regno Unito**).

Per quanto riguarda gli altri *paesi asiatici*, il *Pakistan* e il *Bangladesh* possono essere analizzati congiuntamente: entrambi, infatti, sono stati colpiti da alluvioni (di eccezionale gravità sono state le inondazioni in Pakistan nel luglio 2010), hanno un'economia fortemente dipendente dalle esportazioni di prodotti tessili (il Pakistan è al primo posto mondiale, il Bangladesh al terzo), sono soggetti ai cicli economici internazionali e tradizionalmente forniscono forza lavoro ad altri Stati asiatici (Malaysia, penisola arabica e altri paesi del Medio Oriente) dove la domanda di lavoratori stranieri può essere influenzata dalla crisi economica e finanziaria mondiale. Mentre i pakistani si sono distribuiti in un gran numero di Stati membri, i cittadini del Bangladesh si sono storicamente e tendenzialmente concentrati soprattutto a **Cipro**, in **Francia** (dove l'afflusso era stato in costante crescita negli scorsi anni) e nel **Regno Unito**. Il fatto che nel 2011 il loro numero sia cresciuto in misura significativa in **Italia** rappresenta un fenomeno nuovo che dovrà essere monitorato da vicino nel 2012.

L'aumento improvviso di richiedenti *siriani* è ovviamente dovuto alla guerra civile in corso nel paese da oltre un anno a questa parte, e che da alcuni Stati membri è stata considerata come «violenza indiscriminata» ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva «Qualifiche». L'aumento massimo in termini percentuali si è registrato a **Malta**, mentre in

termini assoluti l'incremento più forte c'è stato in **Germania**, dove già nel 2010 il livello era superiore a qualsiasi altro Stato membro. È possibile che questa tendenza emergente venga alimentata dal persistere delle violenze e dalla presenza di un grande numero di rifugiati siriani nei paesi confinanti, come Libano e Turchia.

Per quanto riguarda i *paesi europei* di origine, i flussi dai *Balcani occidentali* e la loro distribuzione non omogenea tra gli Stati membri sono già stati esaminati più sopra. Va comunque rilevato che l'afflusso in **Francia**, dove *Russia* e *Armenia* si collocano rispettivamente al primo e al secondo posto tra i paesi di origine (seguite da *Bangladesh*, *Repubblica democratica del Congo* e *Sri Lanka*), è del tutto diverso da quello in qualsiasi altro Stato membro.

Per quanto riguarda l'*Africa*, il considerevole aumento delle domande dai paesi del Maghreb è naturalmente dovuto alla «primavera araba» già ricordata. L'afflusso molto significativo di *tunisini* si è concentrato in **Italia** in un breve periodo di tempo nel secondo trimestre. Va tuttavia sottolineato che i migranti provenienti da *Tunisia*, *Algeria* e *Marocco* hanno trovato nuove vie di entrata nell'Unione europea: in **Romania** sono cresciute fortemente le domande di cittadini dei paesi del Maghreb, che passano attraverso la Serbia; inoltre le domande di cittadini tunisini, algerini e marocchini sono aumentate anche in **Bulgaria**, **Ungheria**, **Slovenia** e **Austria** nonché — forse per effetto dei flussi secondari — negli Stati membri più settentrionali, come **Germania**, **Regno Unito** e **Svezia**.

L'afflusso dei richiedenti asilo *somali* è stato più ridotto ma ha riguardato anche Stati membri che in passato non avevano praticamente mai ospitato cittadini della Somalia, come **Slovacchia**, **Portogallo** ed **Estonia**. I richiedenti asilo *eritrei* sono cresciuti notevolmente, di oltre il 25 %. Il numero di eritrei accolti da **Malta** e **Italia** è in linea con le precedenti rotte migratorie che attraversavano la Libia. A differenza dei cittadini di altri paesi subsahariani, che hanno scelto di ritornare in patria dopo aver abbandonato la Libia a causa dello scoppio della guerra, molti cittadini della Somalia e dell'Eritrea (paesi nei quali le violazioni dei diritti umani, conflitti armati di lunga durata e la siccità non incentivano il rimpatrio volontario) sono fuggiti dalla Libia per cercare protezione altrove.

La tabella precedente non tiene conto dei crescenti afflussi, peraltro degni di nota, di richiedenti dalla *Nigeria* (20 % a livello di UE, con un aumento significativo in **Italia**), dalla *Costa d'Avorio* (200 % a livello di UE, principalmente in **Francia** ma anche in **Spagna**) e dalla *Guinea* (17 % a livello di UE, principalmente in **Belgio** e **Francia**).

Si è verificato un notevole cambiamento dei paesi di origine dei richiedenti asilo in **Estonia**, che, a differenza degli anni precedenti, ha ricevuto domande da persone di numerosi paesi africani (*Repubblica democratica del Congo*, *Camerun*, *Libia*, *Somalia*).

Diversamente dal Belgio, dal Lussemburgo e dagli altri Stati membri, l'**Ungheria** ha registrato un notevole aumento delle domande di *serbi* e *kosovari*.

Nel 2011 è aumentato notevolmente il numero dei richiedenti asilo in **Lettonia** e il gruppo più numeroso era originario della *Georgia*. I cittadini georgiani erano al primo posto anche in **Lituania** e al secondo posto in **Polonia** e **Grecia** con un volume significativo, superiore a 1 100 unità, in entrambi i paesi.

In **Spagna** il 2011 si è concluso con un significativo aumento del numero di domande di protezione internazionale rispetto all'anno precedente: nel 2010 erano state presentate in Spagna 2 744 domande di asilo, mentre nel 2011 sono state più di 3 420, con un aumento del 25 % rispetto all'anno precedente. Un'analisi dettagliata di questi dati rivela che nel 2011 il numero delle domande di protezione internazionale presentate da cittadini della *Costa d'Avorio* ha registrato una crescita considerevole (550 domande, a fronte delle 120 del 2010); pertanto i cittadini ivoriani costituiscono il gruppo più numeroso tra i richiedenti asilo, seguiti da *cubani*, *nigeriani* e *guineani*.

Il sistema europeo comune di asilo

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS)

L'asilo è concesso alle persone che si sottraggono a persecuzioni o gravi danni nel proprio paese e hanno pertanto bisogno di protezione internazionale. L'asilo è un diritto fondamentale; la sua concessione costituisce un obbligo internazionale riconosciuto per la prima volta dalla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951).

Nell'UE, dove non esistono frontiere interne e i paesi condividono i medesimi valori fondamentali, è necessario collaborare per trovare soluzioni comuni in grado di garantire livelli elevati di protezione per i rifugiati. Le procedure devono essere allo stesso tempo eque ed efficaci in tutta l'UE e non prestarsi ad abusi. È in questo spirito che l'UE si è impegnata a istituire un sistema europeo comune di asilo.

Tale sistema si fonda su tre pilastri principali:

- definizione di un quadro giuridico mirato ad armonizzare la legislazione in materia di asilo dei singoli Stati membri;
- efficace cooperazione pratica, coordinata e promossa dall'EASO;
- maggiore solidarietà e maggiore senso di responsabilità tra gli Stati membri nonché tra l'Unione europea e i paesi non appartenenti all'UE.

L'EASO svolge un ruolo preminente nel secondo e terzo pilastro, dove coordina e promuove la cooperazione pratica e agisce come strumento di solidarietà, responsabilità e fiducia.

L'acquis dell'UE in materia di asilo e la sua attuazione: nuova direttiva «Qualifiche» e sviluppi nelle legislazioni e nelle giurisprudenze nazionali

Nel 2011 ci sono state novità significative per quanto riguarda lo sviluppo e l'attuazione dell'*acquis* dell'Unione europea in materia di asilo e, quindi, i pertinenti strumenti giuridici del CEAS.

Nel dicembre 2011 è stato adottato il primo strumento giuridico della seconda fase del CEAS, ossia la nuova direttiva «Qualifiche», allo scopo di rafforzare le norme per l'identificazione nell'UE delle persone bisognose di protezione internazionale o come rifugiati o come beneficiari di protezione sussidiaria.

Le altre proposte di rifusione della seconda fase del CEAS, che riguardano il regolamento di Dublino, la direttiva sulle condizioni di accoglienza e la direttiva sulle procedure di asilo, sono tuttora oggetto di trattative e dovrebbero essere adottate entro il dicembre 2012.

Inoltre, nel 2011 numerosi Stati membri hanno introdotto norme nazionali concernenti, in particolare, le procedure di protezione internazionale.

Un'attenzione speciale è stata riservata alla giurisprudenza in materia di asilo a livello nazionale ed europeo. Dopo il completamento della prima fase del CEAS, si sta registrando un costante aumento della giurisprudenza nazionale ed europea sull'interpretazione e attuazione degli strumenti rilevanti dell'*acquis*.

Per quanto attiene alla giurisprudenza a livello europeo, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di protezione internazionale hanno creato un corpus giurisprudenziale che rappresenta un elemento essenziale dell'attuazione e interpretazione del CEAS.

Da un lato, negli scorsi decenni la Corte europea dei diritti dell'uomo ha giudicato molti casi riguardanti l'asilo e il principio di non respingimento nella sua qualità di organo competente a garantire il rispetto, tra l'altro, dell'articolo 3 (proibizione di trattamenti inumani

o degradanti), dell'articolo 4 del protocollo 4 (divieto di espulsioni collettive), dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo).

Dall'altro lato, il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione della legislazione dell'UE, al fine di garantirne un'applicazione uniforme in tutti i paesi dell'UE (pronuncia in via pregiudiziale) nonché nei procedimenti avviati per mancato adempimento da parte degli Stati membri di un obbligo previsto dalla normativa dell'UE (procedure d'infrazione), è stato rafforzato con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. A tale proposito, l'interpretazione e l'applicazione degli strumenti giuridici dell'UE in materia di asilo ricadono pienamente nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha il compito di garantire l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 18 della Carta, il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea (TUE) e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La Corte europea dei diritti dell'uomo potrebbe eventualmente valutare, in relazione alle questioni dell'asilo, anche l'applicazione dell'articolo 4 (proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti), dell'articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, espulsione ed estradizione) e dell'articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale).

Infine, l'articolo 6, paragrafo 3, del TUE prevede che «I diritti fondamentali, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali». In tal senso, nonostante i negoziati sull'accordo di adesione dell'UE alla convenzione europea dei diritti dell'uomo non siano ancora conclusi, quest'ultima è considerata dalla CGUE come un trattato di particolare rilevanza.

A questo riguardo, nel 2011 sono intervenuti importanti cambiamenti negli strumenti del sistema di Dublino, nelle condizioni di accoglienza, nelle qualifiche e nelle procedure di protezione internazionale.

Il sistema di Dublino

Il sistema di Dublino mira a stabilire lo Stato membro competente a esaminare una domanda di asilo e fissa le procedure che gli Stati membri devono applicare per chiedere a un altro paese membro di riconoscere la propria competenza e di prendere in carica (o «riprendere», a seconda della situazione) un richiedente asilo.

Il sistema ha lo scopo di garantire a tutti i richiedenti asilo l'accesso effettivo alla procedura, evitando casi di richiedenti «in orbita» (cioè quando nessuno Stato membro si dichiara competente a esaminare un caso), e di prevenire abusi delle procedure di asilo (il fenomeno dell'«asylum-shopping», quando un richiedente asilo presenta domanda di asilo in più paesi).

Il sistema di Dublino consiste principalmente nel cosiddetto regolamento Dublino II [regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo]⁽⁴⁰⁾ e nel sistema Eurodac [regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino]⁽⁴¹⁾, nonché nei due regolamenti di applicazione che fissano norme dettagliate per la loro applicazione [il regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione europea, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, e il regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino]. Per quanto attiene all'applicazione del sistema di Dublino, nel 2011 sia la Corte europea dei diritti dell'uomo sia la CGUE hanno esaminato casi esemplari.

Come già ricordato, il 21 gennaio 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso la sentenza nel caso M.S.S., riguardante una denuncia presentata da un cittadino afgano che aveva presentato domanda di asilo in Belgio dopo essere entrato nel territorio dell'UE

attraverso la Grecia. Le autorità belghe avevano rimandato il richiedente in Grecia ai sensi del regolamento di Dublino.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il richiedente aveva subito trattamenti inumani o degradanti a causa delle condizioni di trattenimento nelle strutture poste in vicinanza dell'aeroporto di Atene, in particolare per la mancanza di informazioni sui motivi del trattenimento, il sovraffollamento dei locali, il numero insufficiente di letti a disposizione dei trattenuti, la carenza di acqua e cibo, l'accesso limitato ai servizi igienici e l'impossibilità di svolgere attività fisica all'aria aperta. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato altresì che le condizioni di vita in quanto richiedente asilo erano in contrasto con le disposizioni della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il richiedente non era a conoscenza dei propri diritti in qualità di richiedente asilo, aveva vissuto per mesi in condizioni di estrema povertà, era incapace di provvedere ai propri bisogni di base e temeva di essere attaccato e derubato. Inoltre, non c'era alcuna probabilità di un miglioramento della sua situazione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato che tale situazione avrebbe potuto essere alleviata se la procedura di asilo fosse stata efficiente ed efficace. Tuttavia, le carenze nel sistema di asilo della Grecia, specialmente per quanto riguarda la procedura, i mezzi di impugnazione efficaci e le condizioni di accoglienza, erano sistematiche e strutturali. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato l'assenza di sufficienti informazioni sulle procedure da seguire, di un sistema affidabile di comunicazione tra le autorità e i richiedenti asilo e di formazione del personale responsabile delle audizioni personali con i richiedenti, oltre alla scarsità di interpreti e alla mancanza di assistenza legale, che ha concretamente impedito ai richiedenti di ricevere consulenza giuridica. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha preso in considerazione le osservazioni formulate dalle organizzazioni intervenute, secondo le quali il rimpatrio forzato dei richiedenti asilo da parte della Grecia in paesi ad alto rischio era una prassi comune. Inoltre, nei centri di accoglienza c'erano meno di 1 000 posti per decine di migliaia di richiedenti asilo.

Per quanto riguarda la disponibilità di un mezzo di impugnazione efficace, la possibilità teorica di una revisione giudiziale non era garantita nella pratica perché il richiedente non sarebbe stato informato dell'esito finale della sua domanda e non aveva ricevuto informazioni sull'accesso alle organizzazioni in grado di fornirgli consulenza giuridica, oltre che a causa della scarsità di avvocati nel sistema greco.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che il Belgio avesse violato l'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo in primo luogo perché aveva esposto il richiedente ai rischi connessi con le carenze della procedura di asilo in Grecia, dato che le autorità belghe sapevano o avrebbero dovuto sapere che il richiedente non aveva alcuna garanzia quanto al fatto che la sua domanda venisse presa in seria considerazione dalle autorità greche, e, in secondo luogo, perché lo avevano coscientemente esposto a condizioni di trattenimento e di vita che configuravano trattamenti degradanti. Inoltre, il Belgio non aveva concesso al richiedente alcun mezzo di impugnazione efficace per opporsi alla decisione di trasferimento nell'ambito della «procedura di estrema urgenza», una procedura che non esamina nei dettagli il merito di una denuncia.

Anche la CGUE ha adottato una sentenza di principio, il 21 dicembre 2011, nelle cause riunite C-411/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department* (Regno Unito), e C-493/10, *M.E. e altri/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (Irlanda). Queste due cause riguardavano domande di pronuncia pregiudiziale nelle quali era stato chiesto alla Corte se, alla luce del sovraccarico di lavoro cui era sottoposto il sistema di asilo greco e dei conseguenti effetti sul trattamento dei richiedenti asilo e sulla valutazione delle loro domande, le autorità di uno Stato membro tenuto a trasferire i richiedenti in Grecia ai sensi del regolamento di Dublino dovessero dapprima accertare se la Grecia rispettava effettivamente i diritti fondamentali. Si chiedeva altresì alla Corte se, nel caso in cui lo Stato in questione non rispettasse i diritti fondamentali, dette autorità dovessero assumersi la responsabilità di esaminare esse stesse la domanda.

La Corte ha deciso che la minima violazione delle norme che disciplinano il diritto di asilo non costituisce un motivo sufficiente per impedire il trasferimento di un richiedente asilo nello Stato membro competente in via primaria. Tuttavia, la Corte ha ritenuto anche che, sulla base della legislazione dell'UE, non era possibile stabilire in via presuntiva che lo Stato membro competente a norma del regolamento rispettava i diritti fondamentali dell'UE. In tale contesto, la CGUE ha rilevato che la Grecia era sottoposta a un onere eccessivo rispetto agli altri Stati membri e che in tale situazione le autorità greche non erano in grado di far fronte concretamente alla situazione.

La CGUE ha citato la sentenza M.S.S. della Corte europea dei diritti dell'uomo e ha concluso che gli Stati membri, compresi i tribunali nazionali, non possono trasferire un richiedente asilo nello Stato membro indicato come competente qualora le carenze sistemiche presenti nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in detto paese siano tali da far ragionevolmente ritenere che il richiedente sarebbe esposto a un rischio effettivo di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Lo Stato membro che dovrebbe trasferire il richiedente asilo nello Stato membro competente a norma del regolamento, ma si trova nell'impossibilità di farlo, deve applicare gli altri criteri citati nel regolamento per stabilire se uno di essi consenta di individuare un altro Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo. A questo proposito, lo Stato responsabile del trasferimento di un richiedente deve garantire che non aggraverà una situazione nella quale i diritti fondamentali del richiedente in questione sono stati violati a causa di una procedura di determinazione dello Stato membro competente di durata irragionevolmente lunga. Se del caso, sarà lo stesso Stato responsabile del trasferimento a dover esaminare la domanda.

Le sentenze succitate hanno rappresentato il colpo più ovvio ma anche più pesante inferto all'efficacia del sistema di Dublino nel 2011. A seguito della sentenza nella causa M.S.S., tutti gli Stati membri hanno sospeso i trasferimenti in Grecia di cittadini di paesi terzi e hanno esaminato essi stessi le domande di asilo, tranne nei casi in cui era possibile individuare un altro Stato membro competente ai sensi di uno dei criteri previsti dal regolamento. Numerosi Stati membri si erano comportati così già prima del gennaio 2011, sulla base di decisioni o relazioni nazionali. Molti di essi hanno deciso di applicare la «clausola di sovranità» (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino II). Tutti gli Stati membri hanno prorogato, ufficialmente o tacitamente, la sospensione dei trasferimenti in Grecia per tutto il 2012 o fino alla completa eliminazione delle carenze riscontrate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel sistema greco.

Le sentenze M.S.S. e N.S. e M.E. dimostrano che un'applicazione regolare del sistema di Dublino dipende strettamente dall'attuazione uniforme in tutti gli Stati membri delle norme dell'UE in materia di asilo secondo modalità del tutto conformi alle norme internazionali sui diritti umani e sui rifugiati. Uno degli scopi principali del sostegno pratico fornito dall'EASO agli Stati membri è di garantire la parità di condizioni nell'ambito del CEAS mettendo a disposizione strumenti mirati a un'applicazione qualitativamente uniforme della legislazione dell'UE in materia di asilo. Inoltre, l'EASO offre un modulo formativo sul sistema di Dublino nel quadro del curriculum europeo in materia di asilo.

Seguendo il ragionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e della CGUE, gli Stati membri hanno cominciato a valutare l'adeguatezza dei rispettivi sistemi di asilo sotto il profilo amministrativo e giudiziario, comprese le condizioni di accoglienza che i richiedenti asilo da trasferire si troverebbero ad affrontare nello Stato membro competente. Numerosi Stati membri hanno citato sentenze di tribunale nelle quali i giudici avevano tenuto conto di una o più delle caratteristiche del sistema di asilo di un altro Stato membro prima di autorizzare o negare il trasferimento di un richiedente asilo nello Stato membro competente. Un'attenzione speciale è stata riservata alla conformità delle condizioni di accoglienza agli standard previsti dalla normativa dell'UE. Altri tribunali hanno invece rinviato casi del genere alla CGUE per una pronuncia in via pregiudiziale, al fine di chiarire altre questioni simili ⁽⁴²⁾.

I movimenti secondari in un altro Stato membro delle persone beneficiarie di protezione costituiscono un epifenomeno degno di nota in relazione al sistema di Dublino: la maggior parte degli Stati membri non ritiene che le disposizioni del regolamento si possano applicare a tali casi e, anche se questi Stati membri hanno accettato di riprendere le persone nell'ambito delle procedure ordinarie di riammissione, un simile comportamento può essere in contrasto con la normativa nazionale dello Stato membro nel quale è stata presentata una seconda domanda di asilo, il quale sarà costretto a riesaminarla a prescindere dallo status concesso nel primo Stato membro.

Un altro fenomeno che ha caratterizzato il funzionamento del sistema di Dublino nel 2011 è stato il numero crescente di richiedenti asilo che hanno falsificato le impronte digitali per evitare o prevenire che il sistema Eurodac scoprisse che avevano già presentato domanda di asilo in passato o che erano entrati illegalmente attraverso le frontiere esterne. Alcuni Stati membri hanno segnalato questo fenomeno perlopiù in riferimento ai cittadini somali ed eritrei. Un numero crescente di Stati membri ha espresso preoccupazione riguardo a tale delicata questione, che deve essere affrontata.

Infine l'UNHCR ha fatto presente con preoccupazione anche quanto segue ⁽⁴³⁾: «Nella maggior parte degli Stati le disposizioni sull'inclusione previste dal regolamento Dublino II,

specificamente all'articolo 3, paragrafo 2, e agli articoli 6 e 15, sono applicate solo raramente. Risulta che l'impegno per l'adozione di iniziative volte ad accertare se uno Stato può assumersi la responsabilità morale ai sensi di queste disposizioni del regolamento Dublino II è scarso o nullo. Non è, inoltre, chiaro se gli Stati compiano indagini o ricerche tali da favorire una maggiore applicazione dei criteri secondo i quali le domande dei membri di uno stesso nucleo familiare devono essere esaminate dallo stesso Stato competente».

Protezione temporanea

La protezione temporanea è definita nella direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi ⁽⁴⁴⁾. La protezione temporanea è una misura di carattere eccezionale che serve a concedere protezione immediata e provvisoria agli sfollati di paesi non appartenenti all'UE che non sono in grado di ritornare nel paese di origine. Si ricorre a questa misura in particolare quando sussiste il rischio che le abituali procedure di asilo siano insufficienti a gestire un afflusso massiccio, con possibili effetti negativi sul trattamento delle domande. La direttiva indica la procedura decisionale da seguire per concedere, estendere o revocare la protezione temporanea. Un meccanismo strutturato promuove la solidarietà e l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri dell'UE per l'accoglienza degli sfollati e consente di trasferire i beneficiari in altri Stati dell'UE, sulla base delle dichiarazioni volontarie di disponibilità da parte di un paese e con il consenso della persona da trasferire. Quindi, in caso di afflussi massicci, gli Stati membri maggiormente colpiti potrebbero avvalersi del sostegno di emergenza dell'EASO.

In previsione dell'afflusso di immigrati dalla Libia durante la guerra civile, il governo di **Malta** aveva chiesto l'applicazione della direttiva sulla protezione temporanea. Le condizioni previste dalla direttiva non erano però soddisfatte e pertanto la Commissione non aveva proposto di applicare tale meccanismo.

Condizioni di accoglienza

La direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri ⁽⁴⁵⁾, mira a garantire condizioni di accoglienza adeguate e comparabili in tutta l'Unione. In tal modo si assicura la protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e li si scoraggiano dal recarsi negli Stati dell'UE più generosi. La direttiva specifica che i richiedenti asilo devono essere informati dei loro diritti e dei benefici di cui si possono avvalere, nonché degli obblighi che devono assolvere. Stabilisce altresì cosa deve essere dato ai richiedenti al loro arrivo (ad esempio una sistemazione, cibo, abiti e una piccola somma di danaro) e affronta anche questioni quali la libertà di circolazione (di norma, gli Stati dell'UE sono tenuti a concedere ai richiedenti asilo la libertà di circolazione all'interno del rispettivo territorio), l'integrità del nucleo familiare, l'accesso (a determinate condizioni) al mercato del lavoro e alla formazione professionale, l'assistenza medica e psicologica e il diritto dei bambini di accedere all'istruzione. Norme speciali valgono per le persone con particolari esigenze (minori, disabili, anziani e le vittime di torture).

Numerosi Stati membri, soprattutto quelli maggiormente colpiti dall'afflusso di richiedenti dai Balcani occidentali, hanno adottato misure per potenziare le capacità dei loro sistemi di accoglienza.

Altri paesi hanno modificato la legislazione per adattarla alle nuove circostanze, ad esempio regolamentando l'accesso al mercato del lavoro, favorendo la circolazione dei richiedenti asilo all'interno del territorio nazionale per consentire loro di cogliere opportunità di lavoro o riducendo i servizi di accoglienza per le persone che sono cittadini di un altro Stato membro.

Il 18 aprile 2011 è stata presentata alla CGUE una richiesta di pronuncia in via pregiudiziale tesa a chiarire se le disposizioni della direttiva sulle condizioni di accoglienza valgono per i richiedenti asilo i cui casi sono pendenti ai sensi del regolamento Dublino II ⁽⁴⁶⁾.

Inoltre, come già ricordato, nelle cause M.S.S., N.S. e M.E. è stata ribadita la necessità di valutare le condizioni di accoglienza nello Stato membro competente prima di procedere al trasferimento di un richiedente asilo. Ne consegue che la piena applicazione della direttiva sulle condizioni di accoglienza e la totale conformità alle norme sulle condizioni di accoglienza

così come interpretate dalle corti di giustizia sono elementi cruciali ai fini del potenziamento del CEAS e, quindi, dell'efficace attuazione del sistema di Dublino.

Talvolta, però, i sistemi di accoglienza degli Stati membri sono ritenuti insufficienti o inadeguati. L'UNHCR rileva in proposito che molti richiedenti asilo possono non aver beneficiato di condizioni di accoglienza adeguate. L'UNHCR osserva altresì che in numerosi Stati membri i richiedenti asilo erano senza tetto o costretti a vivere in alloggi sovraffollati o carenti e che pertanto alcuni di essi erano esposti a maggiori rischi, in particolare per quanto riguarda la salute o la possibilità di subire reati e violenze sessuali, eccetera.

Mentre la direttiva stabilisce che le persone con particolari esigenze hanno il diritto di ricevere un trattamento specifico, l'UNHCR rileva che tale trattamento non sempre viene fornito. «A causa della mancanza o della carente attuazione di un meccanismo di identificazione dei richiedenti asilo con particolari esigenze, questi ultimi possono non essere individuati o non ricevere assistenza adeguata. È stata riscontrata l'assenza di specialisti in grado di fornire assistenza ai richiedenti traumatizzati, ai disabili, alle persone con problemi psicologici o di salute mentale. I diritti e le esigenze dei bambini, in particolare dei bambini non accompagnati/separati, non sono sempre rispettati e soddisfatti; non sempre viene attribuita fondamentale importanza all'interesse prevalente dei minori».

Qualifiche

Come già rilevato, il primo elemento della seconda fase del CEAS è stato adottato nel dicembre 2011. La direttiva «Qualifiche» (2011/95/UE del 13 dicembre 2011) ⁽⁴⁷⁾, che abroga e sostituisce la direttiva 2004/83/CE con l'eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, chiarisce numerosi concetti giuridici utilizzati per definire i motivi della protezione, garantendo in tal modo la conformità alla giurisprudenza della CGUE e della Corte europea dei diritti dell'uomo. La direttiva «Qualifiche» assicura altresì un più elevato livello minimo di benefici e diritti per entrambe le categorie di beneficiari della protezione internazionale in tutta l'Unione europea. Sebbene le differenze tra le due categorie rimangano, la direttiva rinvia in gran parte i benefici e i diritti dei rifugiati e dei beneficiari di protezione sussidiaria, offrendo sotto taluni aspetti livelli di protezione più elevati. Le nuove norme, inoltre, rafforzano i diritti dei beneficiari di protezione internazionale tenendo conto delle specifiche difficoltà di integrazione che tali persone devono affrontare.

I principali elementi di novità della direttiva «Qualifiche» modificata comprendono:

- precisazione dei concetti giuridici di «soggetti che offrono protezione», «protezione interna» e «appartenenza a un particolare gruppo sociale», soprattutto per quanto attiene agli aspetti della persecuzione legati al genere; grazie a tali precisazioni gli Stati membri sono in condizione di identificare più velocemente le persone bisognose di protezione, di prendere decisioni più incisive in prima istanza e di prevenire abusi del sistema di asilo;
- una definizione allargata di «famiglia» che in futuro includerà non soltanto il coniuge o il partner non coniugato e i figli minori non coniugati, ma anche qualsiasi altro adulto che sia legalmente responsabile di un minore non coniugato che beneficia di protezione internazionale;
- ravvicinamento dei diritti dei rifugiati e di quelli dei beneficiari di protezione sussidiaria per quanto riguarda l'unità familiare, l'accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria; allo stesso tempo, gli Stati membri potranno però continuare a differenziare tra questi due status di protezione per quanto riguarda invece la durata dei permessi di soggiorno e l'accesso all'assistenza sociale e agli strumenti di integrazione. I diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria vengono nondimeno rafforzati per quanto riguarda la validità dei permessi di soggiorno: se il permesso di soggiorno rilasciato per la prima volta dopo la concessione della protezione sussidiaria può essere limitato a un anno, il suo rinnovo, qualora vi sia ancora necessità di protezione, deve avere validità almeno biennale. Le norme per i rifugiati restano invariate, nel senso che il loro permesso di soggiorno deve essere valido per almeno tre anni e rinnovabile;
- migliore accesso alle opportunità di istruzione correlate all'occupazione e di formazione professionale, nonché alle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali;
- migliori condizioni di accesso a strumenti di sistemazione e integrazione;

- inclusione nell'elenco delle persone vulnerabili aventi particolari esigenze di altre categorie di persone, come le vittime della tratta di esseri umani e le persone con disturbi mentali.

L'UNHCR ha manifestato apprezzamento e rilevato che «con l'adozione alla fine del 2011 della direttiva "Qualifiche" dell'Unione europea, sono stati compiuti importanti progressi verso il riconoscimento dei beneficiari della protezione sussidiaria, comprese le persone in fuga da gravi violazioni dei diritti umani o da violenze indiscriminate. Tali progressi comprendono un migliore accesso all'assistenza sanitaria, al lavoro e agli strumenti di integrazione, sebbene l'UNHCR sia favorevole al ravvicinamento di tutti i diritti».

Nonostante l'adozione della direttiva 2011/95/UE nel dicembre 2011, la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta ⁽⁴⁸⁾, rimane in vigore fino alla scadenza del periodo di tempo concesso agli Stati membri per recepire le nuove disposizioni nella legislazione nazionale, cioè fino al 21 dicembre 2013.

Nell'ambito del curriculum europeo in materia di asilo, l'EASO continua a offrire un modulo formativo sull'applicazione dei criteri previsti per la concessione della protezione internazionale. Il cosiddetto modulo Inclusione è generalmente considerato uno dei più importanti per la formazione dei funzionari incaricati del trattamento delle domande e viene attuato in numerosi Stati membri.

Nessuno Stato membro ha segnalato nel 2011 modifiche legislative in materia di recepimento della direttiva nella normativa nazionale.

È stato segnalato che uno Stato membro ha riconosciuto che, in determinate circostanze (ad esempio dopo una permanenza di dieci anni), non si può chiedere alle ragazze «occidentalizzate» e alle loro famiglie di ritornare in Afghanistan. Queste persone, anche se non riceveranno la qualifica di rifugiati o di persone ammissibili alla protezione sussidiaria, avranno tuttavia un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi della normativa nazionale.

Sul piano della giurisprudenza, alla CGUE è stato chiesto di dare un'interpretazione del concetto di «particolare gruppo sociale» in riferimento a un gruppo caratterizzato da un comune orientamento sessuale — articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2004/83/CE — nella causa C-563/10, *Kashayar Khavand/Bundesrepublik Deutschland*. In particolare, alla CGUE è stato chiesto di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla possibilità di negare la protezione a una persona iraniana omosessuale con la motivazione che quest'ultima non aveva da temere alcuna persecuzione se si fosse comportata in modo discreto, senza rivelare pubblicamente il proprio orientamento sessuale («requisito della discrezione»). Inoltre, il tribunale remittente aveva sollevato la questione se le proibizioni a tutela dell'ordine e della morale pubblici fossero pertinenti ai fini dell'interpretazione e applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d).

Dopo che al richiedente era stato concesso l'asilo, il tribunale tedesco remittente ha ritirato la richiesta di pronuncia in via pregiudiziale; in quel momento la decisione della CGUE era ancora pendente. Sono state emesse, comunque, numerose sentenze rilevanti sull'applicazione dell'articolo 15, lettera c), della direttiva «Qualifiche» per quanto attiene al rischio di danno grave a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato.

In merito alla situazione in Somalia, un tribunale di uno Stato membro ha stabilito che persistevano un rischio effettivo di danno ai sensi dell'articolo 15, lettera c), per la maggior parte di coloro che ritornavano a Mogadiscio dopo aver trascorso all'estero un considerevole periodo di tempo, un rischio generale ai sensi dell'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo per coloro che ritornavano nelle aree sotto il controllo di Al-Shabaab senza aver vissuto di recente in Somalia nonché un rischio generale ai sensi dell'articolo 3 della suddetta convenzione nella Somalia meridionale e centrale in considerazione dell'eccezionalità delle condizioni umanitarie dovute alla carestia in atto. Il tribunale ha giudicato che il governo provvisorio e la missione dell'Unione africana in Somalia (Amisom) erano soggetti forti e che a Mogadiscio era intervenuto un cambiamento duraturo relativamente all'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ha ritenuto altresì che determinate categorie di persone, come i professionisti e gli appartenenti alla classe media, potevano rientrare nel paese senza subire violazioni ai sensi del succitato articolo 15, lettera c).

Risulta che i tribunali di uno Stato membro stanno applicando all'attuale situazione in Siria le valutazioni formulate dalla CGUE nella pronuncia in via pregiudiziale del 17 febbraio 2009 sulla

causa C-465/07, *Elgafaji* ⁽⁴⁹⁾, nel senso che assimilano le azioni compiute dalle autorità contro i manifestanti a violenza indiscriminata a norma dell'articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83/CE e pertanto concedono ai richiedenti che presentano domanda successiva la protezione sussidiaria che era stata loro negata in prima istanza.

In seguito a una decisione del dicembre 2010 del Tribunale amministrativo supremo, un altro Stato membro ha iniziato a concedere protezione sussidiaria ai richiedenti asilo iracheni originari di determinate aree dell'Iraq, Baghdad compresa.

Tuttavia, lo studio dell'UNHCR dal titolo *Safe at last?*, pubblicato nel luglio 2011 e riguardante la legislazione e la prassi applicate in determinati Stati membri dell'Unione europea ai richiedenti asilo in fuga da violenza indiscriminata ⁽⁵⁰⁾, ha messo in luce l'esistenza di divergenze tra gli Stati membri in merito all'interpretazione dell'articolo 15, lettera c). Per quanto di portata limitata, la ricerca sembra indicare che, tra l'altro, gli approcci all'applicazione dell'articolo 15, lettera c), della direttiva «Qualifiche» sono alquanto diversi da uno Stato membro all'altro e in molti casi sono talmente severi e restrittivi da arrivare a negare la protezione di cui all'articolo 15, lettera c), della direttiva citata alle persone esposte ai rischi che, nell'intento degli estensori di detta direttiva, erano invece contemplati. Va rilevato in particolare che non risulta che gli Stati abbiano concesso lo status di rifugiato a norma della convenzione sui rifugiati del 1951 alle persone in fuga da violenza indiscriminata, le quali invece, a parere dell'UNHCR, ne avrebbero avuto diritto. È stato riscontrato inoltre che il rapporto tra l'articolo 15, lettera c), della direttiva «Qualifiche» e l'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo non è completamente chiaro in tutti gli Stati. Gli approcci alla valutazione del livello di violenza necessario per poter applicare tali disposizioni sono molto diversi. Lo studio rileva altresì che spesso il concetto di «rischio effettivo» di cui all'articolo 15, lettera c), della direttiva «Qualifiche» viene interpretato in modo tale da imporre ai richiedenti asilo un onere eccessivamente pesante di provare l'esistenza di rischi individuali, in contrapposizione ai rischi per un gruppo.

Il Tribunale amministrativo federale (BVerwG) della **Germania** ha emesso sentenze ⁽⁵¹⁾ su tre casi individuali in merito ai quali aveva chiesto alla CGUE di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva riguardanti la cessazione e l'esclusione dallo status di rifugiato ⁽⁵²⁾.

Quanto alla cessazione dovuta al cambiamento delle circostanze nel paese di origine (articolo 11 della direttiva 2004/83/CE), la decisione del BVerwG ha confermato che è prassi dell'Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati (BAMF) far cessare lo status di rifugiato quando non sussistono più le circostanze sulla base delle quali tale status è stato attribuito. La revoca dello status di rifugiato presuppone però, oltre alla cessazione del rischio di persecuzione, su cui si era fondata la concessione dello status, anche che la persona interessata non nutra timori ben fondati di persecuzione a causa di altre circostanze.

La cosa più interessante è che, pur confermando la decisione del BAMF in un caso di esclusione, il Tribunale amministrativo federale ha stabilito per la prima volta, nella sentenza BVerwG 10 C 2.10 del 31 marzo 2011, che l'asilo costituzionale non può essere concesso nei casi in cui la normativa europea prevede che lo status di rifugiato debba essere negato. Sebbene l'asilo costituzionale non sia contemplato dal diritto dell'UE, il BVerwG ha argomentato che esso è identico allo status di rifugiato sotto il profilo sia del contenuto che delle finalità. Il BVerwG ha concluso che la concessione dell'asilo a una persona cui non è stato attribuito lo status di rifugiato minerebbe la legislazione dell'UE. Si è così posto fine a un'eccezione in Germania.

Nell'altro caso di esclusione, il BVerwG ha dichiarato esplicitamente che la semplice appartenenza a un movimento che può essere considerato terroristico non comporta automaticamente l'esclusione dal beneficio della protezione internazionale, perché si devono valutare il comportamento e la responsabilità individuali del richiedente asilo (tribunali amministrativi di altri Stati membri hanno adottato decisioni di tenore simile) ⁽⁵³⁾.

Sempre in riferimento all'esclusione, il tribunale amministrativo supremo di uno degli Stati membri ha deliberato che l'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva «Qualifiche» può non essere più applicabile dopo che il richiedente ha scontato la pena inflitta per un reato non politico, purché tale persona non costituisca un pericolo per il paese ospitante ⁽⁵⁴⁾.

Come dimostrano le varie sentenze succitate, l'attuazione pratica della direttiva solleva molte questioni di interpretazione sia in prima che in seconda istanza. L'UNHCR rileva quanto segue: «La direttiva “Qualifiche” dell'Unione europea non ha ancora conseguito l'obiettivo

di garantire che gli Stati membri applichino criteri comuni all'identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale». In effetti l'UNHCR sottolinea «l'interpretazione eccessivamente restrittiva della definizione di rifugiato data da alcuni Stati (anche nei casi di vittime della tratta di esseri umani, di alternativa di fuga interna e di appartenenza a un particolare gruppo sociale), la quale esclude dall'ambito di applicazione determinate persone bisognose della protezione riconosciuta ai rifugiati. Mentre taluni paesi hanno concesso altre forme di protezione, in molti altri queste persone in stato di bisogno non hanno ricevuto alcuna forma di protezione».

L'UNHCR osserva altresì che, nonostante i diritti loro spettanti in virtù del loro status, i rifugiati e i beneficiari di forme di protezione sussidiarie incontrano notevoli ostacoli nell'integrazione. «Persino nell'Unione europea, dove le leggi sostengono l'integrazione e concedono diritti in conformità della convenzione del 1951, l'integrazione continua a rappresentare una sfida in molti Stati membri, ad esempio sotto il profilo della disponibilità di informazioni pertinenti, del conseguimento dell'autosufficienza, dell'integrazione sociale e culturale, del ricongiungimento familiare, di uno status giuridico sicuro e della protezione da razzismo, xenofobia ed esclusione sociale. Un fattore importante in tale contesto è la discriminazione sul mercato del lavoro».

Procedure

La direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato ⁽⁵⁵⁾, istituisce un quadro giuridico di livello minimo, valido per tutta l'Unione europea, introducendo garanzie per una procedura equa ed efficiente. Prevede altresì importanti tutele fondamentali per i richiedenti asilo, quali il diritto a ricevere informazioni adeguate sulla procedura e assistenza legale, ad avere audizioni personali e a ricorrere contro una decisione negativa. Dette garanzie valgono per le domande di asilo «normali», ma gli Stati membri dell'UE possono adottare disposizioni per l'applicazione, ad esempio lungo una frontiera, di procedure speciali in deroga a questi principi e garanzie. Inoltre, in determinate condizioni gli Stati membri dell'UE possono dichiarare inammissibile una domanda senza esaminarla nella sostanza, specialmente quando la competenza è di un altro Stato membro o quando un altro Stato membro ha già concesso al richiedente lo status di rifugiato. L'EASO offre strumenti di formazione che utilizzano il modulo formativo del curriculum europeo in materia di asilo ai sensi della **direttiva sulle procedure di asilo**, e molti dei moduli formativi mantenuti dall'EASO nel quadro dell'EAC fanno riferimento alle disposizioni della direttiva citata.

Nel corso del 2011 numerosi Stati membri hanno modificato in vario modo le rispettive norme sulle procedure. Gli sviluppi legislativi più rilevanti avvenuti a livello nazionale nel 2011 hanno riguardato le procedure di asilo ⁽⁵⁶⁾.

A seguito di una sentenza della Corte costituzionale, l'**Austria** ha approvato nuove disposizioni legislative volte a chiarire l'interpretazione delle disposizioni della legge sull'asilo che specificano quale autorità amministrativa, in quale fase della procedura di asilo, abbia la responsabilità di mettere a disposizione consulenti legali. A tale proposito l'UNHCR rileva quanto segue: «La misura in cui i richiedenti asilo hanno accesso all'assistenza e alla consulenza legali non sembra essere sufficiente in un numero considerevole di paesi. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE la consulenza legale a favore dei richiedenti asilo non è fornita gratuitamente nell'ambito della procedura amministrativa e la qualità dei servizi legali offerti pro bono non è adeguata. La situazione sembra essere migliore nelle istanze di appello e revisione, dove la maggioranza degli Stati concede l'accesso all'assistenza legale gratuita senza una valutazione nel merito».

Numerosi cambiamenti sono stati apportati alla legislazione in materia di asilo del **Belgio**. Una legge approvata il 29 dicembre 2010 ed entrata in vigore il 10 gennaio 2011 prevede nuove scadenze temporali per gli appelli, disposizioni più restrittive sull'assistenza legale gratuita e sanzioni in caso di appelli manifestamente infondati. Gli emendamenti della legge sull'asilo approvati dal Parlamento il 24 novembre 2011 hanno introdotto nella legislazione nazionale il concetto di «paese di origine sicuro», in conformità degli articoli 30 e 31 della direttiva 2005/85/CE del Consiglio. Su un piano più concreto, il commissario generale belga per i rifugiati e gli apolidi ha introdotto codici di condotta per i funzionari responsabili della valutazione dell'ammissibilità e per gli interpreti e i traduttori.

Anche in **Francia**, la legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011, il cui scopo principale è di recepire la succitata direttiva «Rimpatri», ha modificato numerose disposizioni che disciplinano l'asilo

e riguardano, tra l'altro, l'assistenza legale in sede di appello in caso di domande successive, nonché altri aspetti procedurali riguardanti il Tribunale nazionale per l'asilo, compresa la possibilità di tenere audizioni in forma di videoconferenze ⁽⁵⁷⁾, i casi da trattare con la procedura accelerata e la creazione di «zone di attesa» alle frontiere.

Un'ordinanza del 29 agosto 2011 ⁽⁵⁸⁾ completa il recepimento dell'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva «Procedure» introducendo numerose disposizioni sulle informazioni che vengono date ai richiedenti asilo, in una lingua che si può ragionevolmente presumere sia per loro comprensibile, alle frontiere, nelle prefetture dopo la presentazione della domanda e nei centri di trattenimento. Dall'ottobre 2011 è disponibile in ventitré lingue la *Guida per i richiedenti asilo* ⁽⁵⁹⁾.

Il consiglio di amministrazione dell'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA), che è l'autorità competente in questa materia, ha modificato due volte l'elenco nazionale dei paesi di origine sicuri: il 18 marzo 2011, quando ha aggiunto all'elenco l'Albania e il Kosovo ⁽⁶⁰⁾, e il 6 dicembre 2011, quando ha aggiunto l'Armenia, il Bangladesh, la Moldova e il Montenegro ⁽⁶¹⁾. Alla data del 31 dicembre 2011 l'elenco nazionale dei paesi di origine sicuri comprendeva venti Stati ⁽⁶²⁾ ⁽⁶³⁾. Le domande di protezione internazionale presentate da cittadini di un paese di origine sicuro possono essere trattate secondo la procedura accelerata.

Tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2005/85/CE, il Consiglio di Stato ha stabilito che non si può considerare ragionevole una durata superiore a due anni dell'iter di una domanda di asilo e che pertanto il giudice può chiedere all'OFPRA di adottare una decisione entro una determinata data, pena l'imposizione di sanzioni per ogni giorno di ritardo ⁽⁶⁴⁾.

Vale la pena osservare a tale proposito che una durata eccessivamente lunga dei procedimenti è stata riscontrata dall'UNHCR in numerosi Stati membri: «Gli arretrati delle domande e la durata dei procedimenti sono tuttora tra le sfide più importanti che molti paesi devono affrontare nel 2011. Mentre nella maggior parte degli Stati l'UNHCR ha constatato che i richiedenti asilo venivano sottoposti a un'audizione entro due mesi dalla presentazione della domanda, in alcuni paesi dovevano attendere più di quattro o cinque mesi, talvolta persino tra sei e dodici mesi, prima di avere la prima audizione personale».

L'UNHCR rileva inoltre quanto segue: «Pur notando con soddisfazione che, in linea generale, i richiedenti asilo sono sottoposti a un'audizione personale approfondita negli Stati membri dell'Unione europea, l'UNHCR ha osservato che in alcuni paesi molti richiedenti asilo sono sottoposti soltanto a un'audizione preliminare o preselettiva, il che riduce notevolmente la loro capacità di illustrare il proprio caso nei dettagli. La prassi di non concedere un'audizione completa è stata riscontrata anche nelle procedure di appello di alcuni paesi; in tal modo viene ridotta in misura considerevole l'efficacia della revisione del caso da parte del giudice di seconda istanza, quando questi è tenuto all'accertamento dei fatti. Molto spesso gli elementi rilevanti di una domanda di asilo vengono esaminati solo in seconda istanza, motivo per cui sussiste il rischio di allungare i tempi dell'intero processo decisionale in materia di asilo».

Le modifiche della legge e del decreto **ungheresi** sull'asilo che sono entrate in vigore il 24 dicembre 2010, il 1° aprile 2011 e il 1° e 2 maggio 2011 hanno introdotto i concetti di «domanda manifestamente infondata» e di «paese terzo sicuro». Il diritto di permanenza nel territorio dello Stato non è più garantito nel caso di domande ripetute. Gli appelli possono essere giudicati da quattro tribunali di competenza nazionale oltre che dalla corte metropolitana, per ridurre il carico di lavoro arretrato di quest'ultima.

Analogamente a quanto fatto dalla Francia nel 2009, il **Lussemburgo** ha aggiunto la Serbia all'elenco nazionale dei paesi di origine sicuri. In sede di recepimento della direttiva «Rimpatri» (2008/115/CE) il Granducato ha modificato le disposizioni della legge sull'asilo riguardanti il collegamento tra le decisioni negative sulle domande di asilo e le decisioni sui rimpatri, sulle modalità di appello e sulle scadenze applicabili.

La nuova legislazione **slovena** ha introdotto l'assistenza legale gratuita in prima istanza, ha ridotto il numero delle eccezioni alla regola dell'audizione obbligatoria del richiedente e l'ambito di applicazione della procedura accelerata e ha prorogato da tre a otto giorni il termine per presentare ricorso contro decisioni prese secondo la procedura accelerata. Sono state inoltre adottate otto leggi attuative e amministrative per migliorare l'applicazione della legge sulla protezione internazionale e garantire un'efficiente attuazione delle nuove disposizioni statutarie. Tali leggi sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica slovena nel 2011.

Anche se la **Spagna** non ha adottato modifiche legislative, l'Ufficio spagnolo per l'asilo (OAR) si è concentrato sulla corretta applicazione della legge in materia di asilo approvata nell'ottobre 2009 e sull'adozione di idonee modifiche per adeguare sé stesso e la procedura di asilo alle nuove norme previste dalla legge citata.

Nei tribunali della **Repubblica ceca** è stata sollevata una questione inerente al rapporto tra la legislazione dell'UE e quella nazionale, ossia se, in base alla normativa ceca, sussista l'obbligo di valutare l'ammissibilità di una persona alla protezione sussidiaria anche qualora la sua domanda di protezione internazionale sia stata respinta in quanto irricevibile. Si tratta di una questione ancora pendente, sulla quale sono state emesse sentenze contraddittorie e che pertanto dovrà essere risolta dal Tribunale amministrativo supremo.

A livello di giurisprudenza, il 28 luglio 2011 la CGUE ha deliberato nella causa C-69/10, *Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi e de l'Immigration* (Lussemburgo). La richiesta di pronuncia in via pregiudiziale riguardava il diritto a un mezzo di impugnazione efficace (articolo 39 della direttiva sulle procedure di asilo) nelle procedure accelerate.

La CGUE ha osservato che le decisioni contro le quali un richiedente asilo deve poter fare ricorso ai sensi dell'articolo 39 della direttiva 2005/85/CE sono le decisioni di rigetto della domanda di asilo per motivi sostanziali o per motivi formali o procedurali, che precludono qualsiasi decisione nel merito. Pertanto, tale disposizione non si applica alle decisioni che sono propedeutiche alla decisione nel merito o a decisioni riguardanti l'organizzazione della procedura. Un ampliamento dell'ambito di applicazione di quest'ultima sarebbe in contrasto con l'esigenza di accelerare le procedure delle domande di asilo. Tuttavia, la CGUE ha concluso che deve essere possibile ricorrere contro le motivazioni della scelta di tale procedura nell'ambito dell'azione di impugnazione che può essere avviata contro la decisione finale che conclude la procedura stessa.

Inoltre, il 7 aprile la CGUE ha stabilito, nella causa C-431/10, *Commissione europea/Irlanda*, che l'**Irlanda** non aveva adempiuto l'obbligo di recepire pienamente le disposizioni della direttiva sulle procedure di asilo e di comunicare alla Commissione europea il contenuto delle disposizioni nazionali entro il termine prescritto. La scadenza per il recepimento della direttiva sulle procedure di asilo era il 1° dicembre 2007. La Commissione europea ha sostenuto, nella relativa procedura d'infrazione, che l'**Irlanda** doveva ancora dare attuazione, tra l'altro, ai requisiti sull'esecuzione delle audizioni personali, a talune garanzie per i minori non accompagnati, all'obbligo di comunicare ai richiedenti asilo eventuali ritardi nel completamento della procedura e alle procedure per il trattamento delle domande successive. Nel febbraio 2011 il ministro della Giustizia e della riforma giuridica ha predisposto due regolamenti tesi a recepire nella legislazione irlandese la direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. I regolamenti in questione sono i regolamenti del 2011 sulle Comunità europee (procedure di asilo) e i regolamenti del 2011 relativi alla legge del 1996 sui rifugiati (procedure di asilo).

Questioni non direttamente correlate all'asilo: trattenimento e rimpatrio

La Corte europea dei diritti dell'uomo e la CGUE hanno adottato modifiche rilevanti della rispettiva giurisprudenza nel corso del 2011 per quanto attiene al trattenimento e al rimpatrio. Alcune delle sentenze non riguardano direttamente i richiedenti asilo, né sono direttamente correlate all'attuazione del sistema di Dublino o alla direttiva sulle condizioni di accoglienza. Queste sentenze sono nondimeno pertinenti alla situazione dell'asilo nell'Unione europea perché interpretano e inferiscono le norme che potrebbero potenzialmente essere applicate ai casi riguardanti domande di asilo respinte. In questo senso costituiscono informazioni di base rilevanti ai fini della presente relazione.

Per quanto riguarda il trattenimento, nella causa *Efremidze contro Grecia* (n. 33225/08) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che le condizioni di trattenimento per tre mesi presso i locali della polizia di frontiera di Thermi fossero in contrasto con la proibizione di trattamenti inumani o degradanti a causa dell'impossibilità di svolgere attività fisica all'aria aperta e dell'insufficiente qualità del vitto. Inoltre, la durata del trattenimento (tre mesi) era superiore a quella prevista dalla legge e anche a un periodo di tempo ragionevolmente necessario per adempiere l'obbligo di rimpatriare il richiedente. A ciò va aggiunto che le garanzie procedurali per l'espulsione di immigrati non erano garantite, viste la scarsa efficacia del controllo giurisdizionale e l'eccessiva durata della procedura.

Anche la causa *Lokpo e Touré contro Ungheria* (n. 10816/10) riguardava un ricorso presentato da due cittadini ivoriani contro l'illecito trattenimento cui erano stati sottoposti per cinque mesi in attesa di una decisione sulla loro richiesta di asilo. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha giudicato che era stato violato il diritto alla libertà e alla sicurezza a causa dell'illegale e prolungata privazione della libertà. La lunga durata del trattenimento era dovuta all'inerzia dell'autorità, che non aveva proceduto al rilascio dei due cittadini in questione neppure quando le domande di asilo erano nella fase di esame del merito. Inoltre, non era stato possibile fare ricorso contro tale inerzia.

La causa *Longa Yonkeu contro Lettonia* (n. 57229/09) riguardava un cittadino camerunese che era rimpatriato dopo che le sue due richieste di asilo erano state respinte. A suo dire, il suo trattenimento in una struttura chiusa in Lettonia, dal dicembre 2008 al gennaio 2010, era avvenuto in violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza a causa della protrazione del trattenimento stesso e della mancanza di sufficienti garanzie contro atti arbitrari. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto sussistente la violazione di tale diritto, ma soltanto in determinati periodi del trattenimento. Durante questi periodi specifici, successivi alla decisione finale sulla domanda di asilo, il trattenimento non era giustificato da alcuna norma giuridica nazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato altresì che la legge sul trattenimento finalizzato al rimpatrio che vigeva prima del 14 luglio 2009, cioè prima dell'entrata in vigore di nuove disposizioni, non era conforme alla convenzione europea dei diritti dell'uomo perché era generica, non prevedeva procedure chiare e specifiche per i richiedenti asilo respinti, non poteva essere applicata anticipatamente e dava adito ad atti amministrativi arbitrari.

Il 20 dicembre la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato nella causa *Yoh-Ekale Mwanje contro Belgio* (n. 10486/10) riguardante una cittadina camerunese positiva all'HIV che era stata detenuta per quasi quattro mesi nella struttura chiusa di transito «127 bis» in attesa del suo rimpatrio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che le condizioni di trattenimento violavano le disposizioni della convenzione europea dei diritti dell'uomo perché le autorità non si erano adoperate con la dovuta diligenza per assicurare un trattamento adeguato della malattia durante il trattenimento. Inoltre, non era stato garantito il diritto a un mezzo di impugnazione efficace per ricorrere contro il certificato medico che era alla base della decisione adottata e che non analizzava con attenzione le specifiche condizioni fisiche della ricorrente. Infine, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha valutato che la misura stessa del trattenimento era sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito e ha sostenuto che la ricorrente avrebbe potuto ricevere un trattamento migliore contro l'HIV se non fosse stata trattenuta. Ha infine rilevato che l'identità e l'indirizzo stabile della ricorrente erano noti, che la stessa si era presentata a tutti gli appuntamenti fissati dalle autorità e aveva presentato i documenti richiesti, e che pertanto il Belgio avrebbe potuto adottare una misura meno restrittiva.

Anche la CGUE ha giudicato due cause rilevanti in materia di trattenimento: la causa C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*, e la causa C-329/11, *Achugbaban/Préfet du Val-de-Marne (Francia)*, nelle quali era stata interpellata in merito all'applicazione della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

La CGUE ha osservato che la direttiva non preclude né l'imposizione di sanzioni penali, in forza di norme nazionali e nel rispetto dei diritti fondamentali, a cittadini di paesi terzi ai quali è stata applicata la procedura di rimpatrio di cui alla citata direttiva e che soggiornano irregolarmente nel territorio di uno Stato membro senza che sussista alcun motivo valido per non procedere al loro rimpatrio, né preclude che un cittadino di un paese terzo venga sottoposto a trattenimento in attesa di accertamenti sulla regolarità del suo soggiorno. Tuttavia, la Corte ha sostenuto anche che le autorità nazionali devono agire con diligenza e adottare una posizione quanto prima possibile. Una volta accertata l'irregolarità del soggiorno, le autorità sono tenute, in linea di principio, a disporre il rimpatrio della persona interessata.

La CGUE ha concluso che ciò che la normativa dell'UE, invece, non ammette è che la legislazione nazionale consenta l'incarcerazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano irregolarmente, non sono stati sottoposti alle misure coercitive previste dalla direttiva e, qualora siano stati incarcerati ai fini dell'applicazione della procedura di allontanamento, hanno scontato la durata massima del trattenimento.

La CGUE ha ritenuto che, nei casi in cui tali misure non abbiano prodotto i risultati sperati, cioè l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi contro i quali sono state adottate, gli Stati membri non hanno la facoltà di prendere provvedimenti, comprese misure nell'ambito del diritto

penale, per dissuadere detti cittadini dal soggiornare illegalmente nel loro territorio. La CGUE ha concluso che la pronuncia di sentenze di custodia in casi del genere potrebbe mettere a repentaglio il conseguimento delle finalità della direttiva, ossia l'attuazione di una politica efficace e rispettosa dei diritti fondamentali in materia di allontanamento e rimpatrio dei cittadini di paesi terzi soggiornanti irregolarmente.

Vista la sentenza nella causa *El Dridi*, i tribunali italiani remittenti hanno ritirato undici richieste simili di pronuncia in via pregiudiziale ⁽⁶⁵⁾ che avevano inviato alla CGUE, ritenendo che la Corte avrebbe deciso allo stesso modo.

In aggiunta alle sentenze su questioni inerenti al trattenimento, si può notare che all'interno del sistema di Dublino si è diffusa maggiormente la prassi del trattenimento a fini di trasferimento nello Stato membro competente. L'UNHCR rileva che, nel contesto dell'attuazione dei trasferimenti a norma del regolamento Dublino II, sempre più paesi ricorrono al trattenimento.

Secondo l'UNHCR, in linea generale il ricorso al trattenimento, anche nel caso di minori, sta diventando un fenomeno diffuso in un numero crescente di Stati membri, e vi sono segnalazioni di richiedenti asilo in stato di trattenimento che sono stati sottoposti a trattamenti indebitamente duri.

Durante tutto il 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato su casi rilevanti che riguardavano decisioni in materia di rimpatrio. La causa *Sufi e Elmi contro Regno Unito* (n. 8319/07 e n. 11449/07) è stata considerata una causa che ha fatto scuola perché ha fissato i principi da applicare a tutti i procedimenti simili ancora in corso relativi a domande di cittadini somali (al momento della sentenza erano pendenti fino a 214 cause simili concernenti decisioni del Regno Unito di rimpatriare i richiedenti a Mogadiscio). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha valutato se un eventuale rimpatrio a Mogadiscio dei richiedenti si sarebbe potuto configurare come una violazione della proibizione di trattamenti inumani o degradanti, considerato che le persone interessate erano state condannate per una serie di reati gravi. Il 28 giugno 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che la proibizione di torture e di pene e trattamenti inumani o degradanti ha carattere assoluto e prescinde dal comportamento della vittima. Pertanto, eventuali comportamenti non auspicabili o pericolosi da parte dei richiedenti non possono essere presi in considerazione. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha osservato che la situazione a Mogadiscio, così come era stata valutata dallo stesso Tribunale per l'immigrazione e l'asilo del **Regno Unito** e descritta in relazioni COI affidabili (tra l'altro in rapporti di Human Rights Watch), comportava un rischio effettivo di subire trattamenti inumani o degradanti a Mogadiscio. Per quanto attiene alla ricollocazione interna, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso che un rimpatriato che non aveva vissuto in Somalia di recente avrebbe corso un rischio effettivo di subire maltrattamenti se avesse dovuto attraversare o vivere in una zona controllata da Al-Shabaab. Inoltre, se un rimpatriato non aveva legami familiari o non poteva raggiungere in condizioni di sicurezza una zona dove aveva legami di questo tipo, sarebbe stato probabilmente costretto a cercare rifugio in un campo profughi o in un campo per gli sfollati interni (IDP), le cui condizioni possono essere equiparate a trattamenti inumani o degradanti.

Alla luce di tale decisione, un governo ha stabilito che i richiedenti asilo somali la cui domanda è stata respinta possono fare ritorno nella Somalia meridionale e centrale solo a condizioni molto severe, cioè solo se hanno familiari stretti in grado di offrire loro una protezione effettiva o se in tempi recenti hanno vissuto e/o hanno dimostrato di poter vivere in conformità delle norme di Al-Shabaab.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha emesso numerose sentenze in cause riguardanti casi di rimpatrio in Afghanistan. Né nella causa *Husseini contro Svezia* (n. 10611/09) né nella causa *J.H. contro Regno Unito* (n. 48839/09) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato, sulla base delle relazioni COI e delle informazioni fornite, tra l'altro, dall'UNHCR, l'esistenza di violazioni della proibizione di trattamenti inumani o degradanti nei casi di rimpatrio in Afghanistan.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato anche nella causa *Samina contro Svezia* (n. 55463/09). Una cittadina pakistana la cui domanda di asilo era stata respinta aveva sostenuto che correva il rischio di essere arrestata, torturata e condannata a morte per blasfemia o dalle autorità o dai fondamentalisti religiosi a causa delle attività che aveva svolto a favore di un'organizzazione cristiana. Ha sostenuto altresì che qualora rimpatriata in Pakistan non sarebbe stata in grado di pagarsi le cure necessarie per i suoi problemi di salute mentale. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato che il rimpatrio di questa

persona in Pakistan non si sarebbe configurato come una violazione dell'articolo 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo e ha motivato tale decisione facendo riferimento alle relazioni COI messe a disposizione, tra gli altri, dal dipartimento di Stato degli Stati Uniti e dalla commissione per i diritti umani del Pakistan (comprese le informazioni sulla libertà di religione, l'assistenza agli ammalati mentali e altre ancora).

Il 31 maggio 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato nella causa *E.G. contro Regno Unito* (n. 41178/08) riguardante un cittadino dello Sri Lanka la cui domanda di asilo, motivata con il suo coinvolgimento nel movimento di liberazione «Tigri del Tamil Eelam» e il precedente arresto da parte dell'esercito dello Sri Lanka, era stata rigettata. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il ricorrente non avrebbe corso alcun rischio di maltrattamenti o di trattamenti inumani o degradanti in caso di rimpatrio, in particolare nella città di Colombo. La Corte europea dei diritti dell'uomo è giunta a questa conclusione sulla base di COI attuali e affidabili relative allo Sri Lanka che sono state fornite da fonti rilevanti come l'UNHCR. Tale decisione si è fondata anche su una valutazione delle circostanze personali del ricorrente, quali il fatto che era stato scarcerato dalle autorità dello Sri Lanka e aveva potuto viaggiare e lasciare il paese seguendo i canali abituali; tali circostanze dimostravano che le autorità dello Sri Lanka non avevano più un alto livello di interesse nei suoi confronti.

Nel 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha consolidato la propria giurisprudenza sui criteri di valutazione dei casi di rimpatrio in riferimento al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Secondo tale giurisprudenza, la decisione di rimpatrio deve essere adottata in conformità della legge, deve perseguire uno scopo legittimo (ad esempio la tutela dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati) e deve essere proporzionata e necessaria in una società democratica.

Nella causa *Abou Amer contro Romania* (n. 14521/03) il ricorrente, di origine palestinese e beneficiario dell'asilo nel 1998, era stato preso in custodia in attesa di espulsione perché costituiva un pericolo per la sicurezza nazionale. Il ricorrente era sposato in **Romania** e aveva una figlia. Dopo che era stato dichiarato persona non grata, erano stati emessi nei suoi confronti un decreto di allontanamento e il divieto di rientrare in Romania per i successivi dieci anni. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato che tale decisione aveva costretto i ricorrenti a lasciare la Romania per garantire l'integrità del nucleo familiare, lasciando la famiglia nel paese. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che era stato violato il diritto al rispetto della vita privata e familiare e della casa perché l'ingerenza in tale diritto non era pienamente giustificata da motivi di sicurezza nazionale. Sempre in merito alla valutazione della «sicurezza nazionale» in quanto motivo di espulsione, nella causa *Baltaji contro Bulgaria* (n. 12919/04) la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il diritto al rispetto della vita privata e familiare era stato violato perché la decisione di rimpatrio non era fondata su sufficienti dati di fatto.

Il 20 settembre 2011 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha deliberato nella causa *A.A. contro Regno Unito* (n. 8000/08), relativa a un cittadino nigeriano che era stato condannato per stupro all'età di quindici anni. Dopo essere stato rilasciato in libertà condizionata aveva completato gli studi e cominciato a lavorare nel **Regno Unito**. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che, sebbene l'espulsione avesse un fine legittimo (cioè la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati) e fosse stata decisa in conformità delle norme di legge, era nondimeno sproporzionata rispetto a tale fine legittimo nonché in contrasto con il diritto del cittadino in questione al rispetto della vita privata e familiare. La Corte è giunta a questa decisione dopo aver considerato i seguenti fattori: la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente, la durata del soggiorno del ricorrente nel Regno Unito (più di sei anni), il periodo di tempo trascorso da quando era stato commesso il reato (cinque anni), la condotta tenuta dal ricorrente in tale periodo e la solidità dei legami sociali, culturali e familiari nel paese ospitante e l'assenza di simili legami nel paese di destinazione.

In un altro caso, la causa *A.H. Khan contro Regno Unito* (n. 6222/10), la Corte europea dei diritti dell'uomo è giunta alla conclusione che non erano stati violati i diritti del ricorrente, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, perché la misura del rimpatrio era conforme alla legge e perseguiva uno scopo legittimo. Questo caso riguardava un cittadino pakistano che era stato rimpatriato perché aveva commesso una lunga serie di reati, tra cui episodi di violenza e plurime rapine. Tale misura era necessaria in una società democratica poiché il ricorrente intratteneva contatti regolari con il Pakistan e non aveva stretti rapporti con i propri figli e le loro madri, che sono rimasti nel Regno Unito scegliendo di non ritornare con lui in Pakistan.

Per quanto riguarda la legislazione degli Stati membri, la **Lituania** ha segnalato che le modifiche della legge sullo status giuridico degli stranieri, adottate dal Parlamento

l'8 dicembre 2011 (ed entrate in vigore il 1° febbraio 2012), hanno recepito la direttiva «Rimpatri» (2008/115/CE) ed emendato le disposizioni della legge concernenti le condizioni previste per l'abbandono obbligatorio del paese da parte dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, nonché la durata e le condizioni del trattenimento. Le nuove norme attribuiscono priorità al ritorno volontario dei migranti nel paese di origine e prevedono che gli stranieri possano essere espulsi soltanto se non hanno ottemperato a un ordine emesso nei loro confronti di abbandonare volontariamente il territorio lituano, oppure se il loro soggiorno costituisce una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Le organizzazioni internazionali e quelle non governative possono monitorare le procedure di espulsione dei cittadini stranieri.

Altri strumenti correlati all'asilo

Nel 2011 ci sono stati sviluppi di carattere legislativo che hanno riguardato anche i richiedenti asilo e/o i beneficiari di protezione internazionale.

A tale proposito è stata adottata la direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estendere l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale. La nuova direttiva riconosce ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria il diritto di acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo secondo modalità simili a quelle previste per i cittadini di paesi terzi dopo cinque anni di regolare soggiorno nell'Unione europea.

Inoltre, numerosi Stati membri hanno modificato le rispettive legislazioni per introdurre nuove norme sui permessi di soggiorno dei beneficiari di protezione internazionale, al fine di tenere nel debito conto le disposizioni del regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio, del 18 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi.

Fondo europeo per i rifugiati

La decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio⁽⁶⁶⁾, fissa le regole che disciplinano la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli Stati membri per sostenere e incoraggiare i loro sforzi nel campo dell'accoglienza, delle procedure di asilo, dell'integrazione dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale, della creazione di strutture nonché del reinsediamento e della ricollocazione. Il Fondo europeo per i rifugiati istituisce altresì una riserva da utilizzare in caso di emergenze, quali l'attivazione del meccanismo di protezione temporanea o eventuali squilibri dovuti ad afflussi massicci di cittadini di paesi terzi bisognosi di protezione internazionale in uno Stato membro e tali da sottoporre le capacità di accoglienza, il sistema di asilo o le infrastrutture degli Stati membri a pressioni eccezionalmente forti e urgenti.

Una parte limitata dei fondi disponibili è riservata ai progetti transnazionali con un peculiare valore aggiunto dell'UE. Alcuni dei compiti assegnati all'EASO coincidono con i progetti transnazionali esistenti che sono stati finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati.

La comunicazione sulla solidarietà all'interno dell'UE

Per oltre un decennio, sin dagli inizi della politica comune di asilo dell'Unione, la solidarietà è stata un principio cardine della politica dell'UE in materia di asilo, principio che ora è sancito dall'articolo 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La necessità di tradurre la solidarietà in misure concrete deriva dalla realtà pratica, dato che i sistemi di asilo degli Stati membri sono anche interdipendenti tra loro, al punto che un sistema sovraccarico o mal funzionante in un paese membro ha effetti diretti su tutti gli altri.

È dunque responsabilità dell'Unione aiutare questi Stati membri e tutelare i valori comuni e i diritti fondamentali dell'Unione. Gli Stati membri, a loro volta, devono garantire che i rispettivi sistemi di asilo siano conformi agli standard fissati dalla normativa internazionale ed europea, specificamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati e dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Anche il programma di Stoccolma, che rappresenta il piano operativo per l'azione dell'UE in materia di giustizia, libertà e sicurezza, invita l'Unione a rafforzare la solidarietà nel campo dell'asilo, in particolare la solidarietà tra gli Stati membri quando si assumono congiuntamente la responsabilità di istituire un sistema umano ed efficiente per la gestione dei flussi di richiedenti asilo.

Alla luce di tale contesto, il 2 dicembre 2011 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo nella quale propone di migliorare i sistemi di asilo attraverso l'interazione della normativa dell'UE, una cooperazione pratica rafforzata e un migliore utilizzo dei meccanismi di finanziamento dell'UE.

Ciò potrà essere realizzato in particolare dando piena attuazione al potenziale della cooperazione pratica e dell'assistenza tecnica, soprattutto partendo da quanto è già stato intrapreso in anni recenti e portandolo avanti attraverso l'azione dell'EASO.

Le azioni comunitarie del Fondo europeo per i rifugiati e l'EASO

Di seguito sono descritti una serie di importanti progetti che sono particolarmente significativi per la relazione annuale di quest'anno in quanto strettamente connessi con il mandato dell'EASO. In effetti, molti di essi sono stati debitamente esaminati dall'EASO in vista di una loro attuazione, come nel caso del curriculum europeo in materia di asilo (EAC), la cui realizzazione sarà descritta in un'altra sezione, o di un loro utilizzo in quanto fonte di ispirazione. Il Fondo europeo per i rifugiati ha altresì finanziato il lavoro preparatorio e la creazione del portale europeo comune che raccoglie le informazioni sui paesi di origine (spesso indicato come «portale COI» o «portale comune»), che è stato incorporato nell'EASO. Inoltre, numerosi altri progetti sono stati attuati dagli Stati membri, da organizzazioni internazionali e da organizzazioni non governative grazie al cofinanziamento del Fondo; questi progetti, però, non sono citati nella selezione riportata di seguito. Un elenco dei progetti che hanno ricevuto finanziamenti negli anni scorsi è disponibile sul sito web della DG Affari interni ⁽⁶⁷⁾.

Fondo europeo per i rifugiati: ricollocazione

Dopo un iniziale progetto bilaterale nel cui ambito la Francia ha ricollocato 92 beneficiari di protezione internazionale da Malta nel 2009, è stato istituito un progetto pilota per la ricollocazione all'interno dell'UE di beneficiari di protezione internazionale da Malta (Eurema). Nella prima fase di questo progetto sono stati ricollocati complessivamente 227 beneficiari, quindi circa il 14 % delle 1 600 persone che costituivano la popolazione di interesse. L'attuazione del progetto pilota è iniziata nel gennaio 2010 e si è conclusa nel settembre 2011.

In considerazione dell'afflusso di immigrati che avevano abbandonato la Libia nel 2011 e delle difficoltà sperimentate da Malta, si è deciso, su proposta del commissario Malmström, di estendere il progetto pilota per la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale presenti a **Malta**, visto l'onere sproporzionato sopportato da tale Stato membro ⁽⁶⁸⁾. Gli Stati membri e i paesi associati si sono impegnati a mettere a disposizione all'incirca 360 posti per la ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale da Malta (alcuni di essi su base bilaterale, altri nell'ambito dell'estensione del progetto pilota per la ricollocazione all'interno dell'UE di beneficiari di protezione internazionale da Malta (Eurema), cofinanziato nel quadro delle azioni comunitarie del Fondo europeo per i rifugiati). Tali impegni sono stati assunti durante una conferenza speciale d'impegno convocata il 12 aprile 2011 dal commissario per gli Affari interni Cecilia Malmström nel contesto del progetto pilota per il reinsediamento dei migranti all'interno dell'UE ⁽⁶⁹⁾.

L'EASO e la ricollocazione

Nel quadro del proprio mandato, nel 2011 l'EASO ha promosso anche lo scambio di informazioni e altre attività correlate alla ricollocazione all'interno dell'Unione europea. Gli insegnamenti appresi grazie al progetto pilota dell'UE con Malta faranno parte di un futuro processo di valutazione a sostegno di misure di cooperazione pratica a favore della ricollocazione all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione internazionale. Su mandato del Consiglio GAI, l'EASO partecipa alla valutazione del progetto pilota per la ricollocazione all'interno dell'UE con Malta (Eurema), i cui risultati saranno noti nell'estate del 2012.

Altri progetti rilevanti del Fondo europeo per i rifugiati che hanno effetto sull'EASO

Cooperazione tra Stati

Malta e l'Italia, insieme all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e all'UNHCR, hanno concluso nel giugno 2011 il progetto «Mare Nostrum — Approccio comune per potenziare le strutture per l'asilo in Italia e a Malta», della durata di diciotto mesi e focalizzato sulle informazioni per i richiedenti e sui servizi sanitari.

Tra i progetti di particolare interesse per l'EASO, quelli indicati di seguito meritano una menzione speciale.

Sulla scorta di un'idea discussa nel 2006 durante una conferenza dei direttori generali per i servizi all'immigrazione (GDISC) a Norimberga, nel 2007 numerosi Stati europei hanno dato il via al progetto «**Sponsorship europea del paese di origine**» (ECS), finanziato dal Fondo europeo per i rifugiati (FER), con l'obiettivo di creare una rete per l'informazione e la cooperazione che permetta a tutti i paesi europei di beneficiare delle informazioni sul paese di origine (COI) in linea con il principio «uno per tutti».

Più esattamente, due Stati europei, i cosiddetti «paesi sponsor», che hanno una conoscenza approfondita di un determinato paese di origine, la condividono mettendo a disposizione informazioni specifiche su tale paese e fornendo congiuntamente informazioni concrete al riguardo agli altri Stati europei che le richiedono. Oltre ad avere l'opportunità di specializzarsi ulteriormente su un paese di origine, gli Stati partecipanti al progetto possono rivolgersi agli altri Stati per acquisire conoscenze sui paesi di origine di cui hanno soltanto una conoscenza generica. Quindi anche gli Stati europei che non hanno partecipato al progetto in qualità di paesi sponsor hanno potuto beneficiare di questa rete di informazioni.

Dal 2007 al 2011 tredici Stati europei hanno fatto da sponsor a sedici paesi di origine, impegnandosi in varie attività correlate alle COI, ad esempio rispondendo a richieste di informazioni, organizzando seminari Eurasil sui paesi di origine e missioni di accertamento dei fatti (FFM), nonché condividendo informazioni specifiche sui paesi per mezzo della banca dati tedesca MILO.

Nell'ambito del progetto ECS sono state anche organizzate tre conferenze cui hanno partecipato ricercatori operanti nel campo delle COI, gestori delle unità COI, esperti ECS dei paesi di origine nonché oratori invitati per discutere del potenziamento della rete e delle migliori prassi.

Oltre a promuovere uno scambio aperto e trasparente di informazioni sui paesi di origine e a contribuire anche alla condivisione degli oneri tra gli Stati membri, l'ECS ha perseguito l'obiettivo di armonizzare gli approcci alle COI e di incrementare la gamma e la qualità delle conoscenze sui paesi di origine. A tal fine, l'ECS ha utilizzato come strumento di base del proprio lavoro gli orientamenti comuni dell'UE per il trattamento delle COI e ha redatto nuovi orientamenti comuni destinati specificamente ad aiutare gli Stati membri che compiono missioni di accertamento dei fatti.

L'ECS ha incontrato alcune difficoltà in corso d'opera, tra cui un utilizzo limitato del sistema da parte dei paesi europei e problemi nelle attività di ricerca comune sulle COI e nella messa a punto delle metodologie di ricerca. Nondimeno l'ECS ha svolto sotto vari aspetti un ruolo innovativo: in primo luogo, ha contribuito a far progredire la cooperazione in materia di COI incanalandola in un quadro più formale; in secondo luogo, ha dimostrato di essere uno strumento utile per la messa in comune e la divulgazione di conoscenze sui paesi di origine e, infine, ha offerto agli esperti dei paesi di origine che operano in Europa in differenti contesti delle COI un'occasione unica per scambiare, raccogliere, valutare e presentare in modo congiunto informazioni sui paesi di origine, nonché fondamentalmente a impegnarsi in prassi comuni.

Il progetto ECS si è concluso formalmente nel dicembre 2011. Tenendo conto degli insegnamenti tratti da questo progetto e da altre reti specializzate, l'EASO sta elaborando un nuovo concetto per una rete delle informazioni sui paesi di origine, con il sostegno dei gruppi di lavoro formati da esperti degli Stati membri, della Commissione europea e dell'EASO.

Il progetto sportello provvisorio per l'Iraq (TDI), avviato nel quadro della GDISC, si è concluso nel 2011. Era stato istituito nel maggio 2009 in considerazione del gran numero di sfollati interni in Iraq e nella regione circostante, del numero rilevante di domande di asilo presentate in Europa da cittadini iracheni nonché delle conclusioni del Consiglio GAI del 27 e 28 novembre 2008, che aveva fissato l'obiettivo di reinsediare negli Stati membri 10 000 rifugiati iracheni.

A questo progetto, durato 24 mesi, hanno partecipato ventidue paesi. Se, da un canto, il TDI voleva essere un esempio di cooperazione pratica in una serie di casi specifici, dall'altro ha anche individuato strumenti per la cooperazione pratica su dati, asilo, reinsediamento, rimpatrio, analisi multidisciplinare e allarme rapido. Gli strumenti sviluppati dal TDI erano di carattere generico e quindi si sono potuti utilizzare con successo in altri casi (Afghanistan, Russia, Somalia). Dopo il completamento del progetto, una parte dei suoi archivi e il suo patrimonio metodologico sono stati trasferiti all'EASO.

Progetti attuati da soggetti non statuali

Le cooperazioni tra Stati non sono le sole a beneficiare del cofinanziamento del FER; anche vari progetti transnazionali guidati da organizzazioni internazionali e ONG hanno ricevuto contributi da parte dell'Unione europea. Sul sito web della DG Affari interni sono disponibili i programmi di lavoro annuali nonché un elenco regolarmente aggiornato dei progetti che hanno goduto di finanziamenti della Commissione europea nell'ambito delle disposizioni sulle «azioni comunitarie» di cui alla decisione sul Fondo europeo per i rifugiati ⁽⁷⁰⁾.

La pubblicazione nel maggio 2011 della relazione finale del **progetto transnazionale Dublino** ⁽⁷¹⁾ — **Rete transnazionale di consulenza e assistenza per i richiedenti asilo nell'ambito del processo di Dublino** ⁽⁷²⁾, al quale hanno collaborato sin dal 2009 tredici organizzazioni di undici Stati membri e della Svizzera, può essere citata come un esempio di progetto realizzato dalle ONG. Gli opuscoli informativi e il sistema di follow-up e assistenza messo in atto per i richiedenti asilo trasferiti da uno Stato membro allo Stato membro competente dimostrano quale sia il contributo che la società civile può apportare per rendere più equa la procedura di Dublino.

Programmi annuali del Fondo europeo per i rifugiati

All'interno del rispettivo **programma nazionale annuale del Fondo europeo per i rifugiati**, gli Stati membri scelgono i progetti che saranno attuati dall'amministrazione statale, da enti di governo a livello locale o da organizzazioni non governative. In linea con la decisione della Commissione di fissare le priorità del Fondo, gli Stati membri hanno individuato nei programmi nazionali le rispettive priorità e le hanno attuate in una grande varietà di progetti che hanno riguardato, tra l'altro, il sostegno socioeconomico ai richiedenti asilo, la cura delle persone vulnerabili e l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale (**Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Estonia, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Svezia**). Hanno inoltre inserito progetti volti a migliorare la qualità della procedura di asilo attraverso la formazione, l'applicazione di schemi di garanzia della qualità e informazioni sui paesi di origine (**Austria, Germania, Estonia, Lussemburgo**), comprese le missioni (congiunte) di accertamento dei fatti nei paesi di origine [**Polonia** in Armenia e Nigeria; **Francia** nello Sri Lanka; **Belgio e Francia** in Guinea (Conakry) insieme con la Svizzera].

Il **Belgio** rappresenta un caso speciale per quanto attiene all'attuazione del Fondo europeo per i rifugiati perché, oltre ai progetti eseguiti nell'ambito del programma nazionale, ha ricevuto finanziamenti dell'UE nel quadro delle misure di emergenza previste dal FER. Nel 2011 il Belgio ha ricevuto inizialmente tre milioni di euro, che gli hanno consentito, da un lato, di assumere personale extra per la gestione delle domande di asilo (dipartimento Immigrazione, Ufficio del commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, Consiglio per i procedimenti giuridici riguardanti gli stranieri) e, dall'altro lato, di creare nuovi posti nelle strutture di accoglienza. Alla fine del 2011 la Commissione europea ha stanziato ulteriori 1,75 milioni di euro nell'ambito delle misure di emergenza del FER. Anche questo finanziamento straordinario è servito a potenziare le strutture di asilo e accoglienza. Tra le principali priorità del programma nazionale spiccano il sostegno ai gruppi vulnerabili, perlopiù ai minori non accompagnati che chiedono asilo e alle donne a rischio, nonché il sostegno per dare un alloggio ai rifugiati riconosciuti.

La maggior parte dei progetti compresi nel programma nazionale **francese** rientrano nella priorità uno e mirano a migliorare le condizioni di accoglienza e il sostegno a favore dei richiedenti asilo nonché l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale mettendo a disposizione alloggi e lavoro.

I progetti attuati in **Ungheria** avevano lo scopo di rendere più efficienti i trasferimenti nell'ambito del sistema di Dublino e di potenziare i servizi relativi alle informazioni sui paesi di origine.

Il programma nazionale **irlandese** comprende attività di orientamento, sostegno, promozione della consapevolezza interculturale, integrazione e lotta contro il razzismo nelle scuole e tra i fornitori di servizi.

In **Italia**, viste le pressioni causate sul territorio nazionale dagli afflussi senza precedenti di cittadini di paesi terzi a partire dal febbraio 2011 e le conseguenti emergenze, si è ritenuto importante concentrare le risorse del FER per il 2011 su un potenziamento effettivo e concreto delle misure di accoglienza, sostegno e integrazione destinate direttamente ai richiedenti/beneficiari di protezione internazionale. Inoltre, un'attenzione particolare è stata riservata alla promozione dell'integrazione professionale dei beneficiari di protezione internazionale e, tra agosto e novembre 2011, sono state stanziare risorse aggiuntive per l'attivazione nel paese di misure di emergenza, per un importo di 14,52 milioni di euro. Delle misure attuate hanno beneficiato le commissioni territoriali (competenti per la determinazione dello status di rifugiato, dell'ammissibilità alla protezione sussidiaria e dello status umanitario nazionale) sotto forma, tra l'altro, di servizi di traduzione e interpretariato, centri di accoglienza per richiedenti asilo e servizi governativi competenti a intervenire nella situazione di emergenza.

In **Lituania**, durante l'esecuzione delle attività previste nell'ambito del progetto, è stato attuato un sistema informativo che permette il collegamento al portale comune dell'Unione europea delle informazioni sui paesi di origine (sito web: <http://www.coi.migracija.lt/>). Il 14 settembre 2011 è stata inoltre adottata la risoluzione del governo della Repubblica di Lituania sui richiedenti asilo provenienti da Malta, in base alla quale la Lituania partecipa al suddetto progetto pilota per la ricollocazione all'interno dell'UE da Malta (Eurema II) con l'intento di accogliere fino a sei richiedenti asilo provenienti da Malta.

Malta ha deciso di attuare solo la priorità uno degli orientamenti strategici nell'ambito del programma annuale per il 2011, cioè le azioni correlate alle condizioni di accoglienza e alle procedure di asilo nonché le azioni per l'integrazione.

In **Romania** non sono state svolte attività di progetto nell'ambito del programma nazionale annuale del Fondo europeo per i rifugiati per il 2011. In base a questo programma annuale, la data prevista per l'avvio del progetto era il novembre 2011 e la data di conclusione il 30 giugno 2013. Nel 2011 non sono stati pubblicati inviti alla presentazione di proposte. Nondimeno, nello stesso anno sono stati realizzati progetti nell'ambito dei precedenti programmi nazionali annuali del FER (2009 e 2010), perlopiù da parte di ONG; tali progetti riguardavano la consulenza e l'assistenza legale per i richiedenti asilo, il miglioramento della gestione delle COI, il potenziamento delle strutture a disposizione delle autorità competenti per la gestione delle questioni correlate all'asilo e l'assistenza specializzata a favore dei richiedenti asilo (in corso di attuazione).

Nello stesso periodo l'Ufficio rumeno per l'immigrazione, nella sua veste di organo esecutivo, ha avviato un progetto mirato al rafforzamento di procedure di asilo unitarie ed efficienti per mezzo di sessioni formative in materia di accesso alla procedura di asilo, valutazione delle procedure interne vigenti e dei meccanismi di qualità, analisi di ulteriori sviluppi e promozione del dialogo tra i responsabili delle decisioni. Sono altresì in fase di attuazione progetti tesi a creare/migliorare le strutture esistenti per i richiedenti asilo, tra cui il più recente centro di accoglienza e procedura aperto nell'ottobre 2011 a Giurgiu, vicino al confine meridionale con la Bulgaria.

Nell'ambito del programma nazionale **slovacco**, nel 2011 è stata data attuazione al progetto denominato «Sostegno alle attività dell'Ufficio migrazione del ministero degli Interni correlate all'esecuzione di trasferimenti umanitari nella Repubblica slovacca di rifugiati e beneficiari di protezione internazionale».

In collaborazione con l'UNHCR e l'OIM, questo progetto mira a sostenere il reinsediamento dei rifugiati in diversi paesi dell'UE ed extra UE fornendo loro una sistemazione, pasti e aiuti per un periodo limitato, nonché, se necessario, un luogo per le fasi finali del processo di reinsediamento presso il centro di transito ed emergenza della Repubblica slovacca. Fino al dicembre 2011 erano stati ospiti del centro per sei mesi cittadini palestinesi provenienti dal campo iracheno di Al-Waleed, un gruppo di donne e bambini afgani e rifugiati somali giunti dall'Eritrea, prima di essere trasferiti alla loro destinazione finale.

Il programma nazionale **sloveno** comprende corsi di lingua slovena per i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale, attività con gruppi vulnerabili (particolarmente con i bambini), servizi di traduzione, assistenza legale gratuita e informazioni sulle procedure di asilo.

Anche la **Spagna** ha concentrato la maggior parte dei propri progetti sull'integrazione e, in secondo luogo, sull'accoglienza e sul sostegno sociale.

La **Svezia** ha destinato il finanziamento del Fondo europeo per i rifugiati a un progetto pluriennale su vasta scala che è iniziato nel 2009 e si è concluso nel 2011: il progetto «Attesa più breve», che ha ridotto i tempi di attesa delle procedure di asilo (dimezzati da sei a tre mesi) e garantito maggiore certezza giuridica ai richiedenti. Questo progetto è stato integrato da uno simile, denominato «Attesa più breve-Rimpatrio-Attuazione», che ha lo scopo di gestire le conseguenze del primo progetto mettendo a disposizione delle persone la cui domanda di asilo è stata respinta informazioni pertinenti e affidabili per aiutarle a valutare l'opzione del rimpatrio volontario. I risultati positivi dei progetti svedesi hanno attirato l'attenzione di molte altre autorità europee competenti in materia di asilo, le quali hanno organizzato visite di studio presso il dipartimento della Migrazione.

Il **Regno Unito** si è concentrato sulla priorità tre con il **Gateway Resettlement Programme** (programma di reinsediamento) dell'Agenzia per le frontiere del Regno Unito (UKBA) e numerosi progetti correlati interni ed esterni, riguardanti il sostegno pre e post arrivo ai rifugiati reinsediati.

È una caratteristica ricorrente di molti programmi nazionali l'utilizzo dei finanziamenti del FER per rafforzare la cooperazione pratica tra gli Stati membri a livello bilaterale o multilaterale in una serie di aree che adesso rientrano nelle competenze dell'EASO, come la formazione e le informazioni sui paesi di origine, attraverso visite di studio e altre forme di incontri mirati alla condivisione di informazioni ed esperienze (**Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia**), l'attuazione di moduli EAC (**Francia**), la preparazione del collegamento tra la banca dati nazionale delle COI e il portale comune (**Francia**).

Un'altra caratteristica ricorrente è l'utilizzo dei finanziamenti del FER in progetti volti a preparare, attuare e rafforzare la politica di ricollocazione/reinsediamento (**Francia, Ungheria, Portogallo, Regno Unito**).

L'EASO e le attività riguardanti la qualità

Il sostegno alle attività riguardanti la qualità fornito dall'EASO costituirà uno strumento importante per acquisire un livello comune di qualità delle procedure di asilo nell'UE. Le attività riguardanti la qualità contribuiranno quindi all'attuazione del CEAS.

Un progetto importante realizzato sotto l'egida dell'UNHCR con la partecipazione di dodici Stati membri è quello denominato «Ulteriore potenziamento della qualità dell'asilo nell'UE» (FDQ), che si è concluso nel 2011. Alla conferenza finale, svoltasi in settembre a Bruxelles, è stato invitato per una presentazione il direttore esecutivo dell'EASO.

Il progetto FDQ, che può essere di grande ispirazione per il lavoro futuro dell'EASO nel campo della qualità, ha esaminato e potenziato nel 2010-2011 meccanismi di garanzia della qualità per le procedure di asilo di alcuni Stati membri: Bulgaria, Cipro, Grecia, Ungheria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia. Il progetto ha compreso l'assistenza da parte delle autorità competenti in materia di asilo di Austria, Germania e Regno Unito, che hanno fornito consulenza sulle buone prassi. L'UNHCR ha svolto in questi progetti un ruolo preminente, come già in occasione di altri progetti precedenti riguardanti iniziative per la qualità. Sono stati elaborati e applicati una serie di strumenti, tecniche e metodologie per esaminare, valutare e sviluppare un sistema di garanzia della qualità nelle procedure nazionali di asilo.

L'obiettivo era di migliorare la qualità delle procedure di asilo potenziando le strutture a disposizione delle autorità competenti in materia di asilo che hanno il compito di esaminare e decidere sulle domande di asilo in prima e in seconda istanza, nonché di assicurare un funzionamento efficace e sostenibile dei meccanismi nazionali di garanzia della qualità. In tale ottica, questi progetti hanno sostenuto, attraverso la cooperazione pratica, la creazione di meccanismi interni di revisione efficaci e sostenibili, che garantiranno regolarmente e obiettivamente buoni standard di qualità nei sistemi di asilo degli Stati membri.

In tale contesto sono stati pubblicati due documenti di riferimento sul processo di qualità nel settore dell'asilo: la relazione di sintesi del progetto FDQ e il manuale *Building In Quality in Asylum Systems* (Migliorare la qualità dei sistemi di asilo).

Dopo l'esperienza degli Stati membri e dell'UNHCR con questi progetti, l'EASO condurrà tempestivamente a partire dal 2012 un'ampia valutazione e un'analisi delle esperienze e degli insegnamenti appresi grazie ai sistemi di qualità e ai progetti che sono stati creati o attuati a partire dal 2004. L'EASO provvederà poi a individuare le aree nelle quali permangono problemi e bisogni inerenti alla qualità che potrebbero essere affrontati nel contesto della cooperazione pratica e/o con altre forme di sostegno dell'EASO ed esaminerà potenziali aree di interesse per altri progetti sulla qualità nel processo decisionale in materia di asilo.

L'EASO e i minori non accompagnati

Il piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) presentato dalla Commissione europea nel maggio 2010 propone un approccio comune per affrontare le sfide correlate all'arrivo nell'UE di minori non accompagnati da paesi terzi. Il piano d'azione si fonda sul principio del prevalente interesse del minore e delinea tre principali linee d'azione: prevenzione, protezione e soluzioni durature.

L'EASO si è tenuta costantemente in contatto con la Commissione europea a Bruxelles per discutere delle priorità e degli obiettivi chiave nel contesto del piano d'azione, nonché del possibile ruolo dell'EASO nell'attuazione di azioni di vario tipo. L'EASO ha avuto inoltre colloqui con Frontex e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

Nel programma di lavoro dell'EASO per il 2012 è stato confermato che nel 2012 il tema centrale sarà la valutazione dell'età dei minori non accompagnati, al fine di potenziare la condivisione delle informazioni, ospitare un gruppo di lavoro per gli Stati membri ed eventualmente realizzare documentazione tecnica e fornire orientamenti per la valutazione dell'età.

Sono già cominciati la preparazione della documentazione tecnica e lo sviluppo di materiali formativi; in tale contesto l'EASO ha partecipato all'aggiornamento del modulo EAC sulle audizioni con i minori, iniziate nell'ottobre 2011.

Si riconosce che la valutazione dell'età è una questione sempre più preoccupante e importante tanto per gli Stati membri quanto per la Commissione e le ONG. È evidente la necessità di individuare un approccio coerente in tutti gli Stati membri dell'UE per poter affrontare le tematiche legate alla valutazione dell'età, ma allo stesso tempo per tutelare il prevalente interesse del minore.

Sulla scorta delle conclusioni del gruppo di lavoro sarà presentata al consiglio di amministrazione dell'EASO una relazione sui risultati. Si prevede inoltre che l'EASO rediga orientamenti sulle migliori prassi in materia di valutazione dell'età.

L'EASO e la lotta contro la tratta di esseri umani

Il 18 ottobre 2011 l'EASO ha partecipato alla Quinta giornata dell'UE contro la tratta di esseri umani, dal titolo Insieme contro la tratta di esseri umani. Il direttore esecutivo dell'EASO e i responsabili delle agenzie dell'UE operanti nell'area della giustizia e degli affari interni hanno rilasciato una dichiarazione congiunta sul potenziamento del partenariato con gli Stati membri dell'UE, le sue istituzioni e altri partner nell'ottica di un approccio coordinato, coerente e generale alla lotta contro la tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime. Tale dichiarazione è conforme alle disposizioni del trattato di Lisbona e del programma di Stoccolma nonché alla strategia di sicurezza esterna dell'UE. L'EASO è impegnato in uno sforzo congiunto con le altre agenzie per quanto riguarda la prevenzione, la cooperazione con i paesi extra UE e il coordinamento di una protezione più efficace delle vittime. È stato individuato un punto di contatto per ciascuna agenzia, compreso l'EASO, che sarà responsabile del miglioramento della comunicazione tra l'EASO e le istituzioni dell'UE, tra cui il coordinatore UE per la lotta contro la tratta di esseri umani.

L'EASO e la formazione

Ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 439/2010, subito dopo la propria istituzione l'EASO ha valutato i modi e i mezzi per l'elaborazione di strumenti formativi da mettere a disposizione di tutti gli Stati membri, incluso il curriculum europeo in materia di asilo (EAC),

tenendo conto della cooperazione già esistente al riguardo. A questo scopo è stato deciso di trasferire il progetto EAC all'EASO con effetto dal 1° gennaio 2012 ⁽⁷³⁾.

L'EASO propone due tipi di strumenti formativi in termini di conoscenza e competenza: materiale didattico e formazione di formatori nazionali. Le attività di formazione organizzate dall'EASO saranno di alta qualità e definiranno principi chiave e migliori prassi ai fini di una maggiore convergenza delle prassi e delle decisioni amministrative e della prassi giuridica (regolamento EASO, articolo 6, paragrafo 5). La formazione proposta dall'EASO fungerà da base formativa comune per i servizi di asilo e migrazione in tutta l'Unione europea e fornirà sostegno pratico all'attuazione del CEAS.

Il curriculum europeo in materia di asilo, istituito inizialmente nel quadro della GDISC, con il dipartimento svedese per la Migrazione come organo di coordinamento e gestione, è un sistema di formazione professionale comune per i funzionari competenti in materia di asilo in tutta l'UE e si fonda su materiale didattico sviluppato congiuntamente. Dall'inizio del progetto, nel 2005, sono stati predisposti tredici moduli interattivi che coprono tutte le fasi della procedura di asilo, e sono stati formati più di 2 100 funzionari di diversi Stati membri.

I moduli predisposti nell'ambito del progetto dell'EAC rappresentano una delle principali offerte formative dell'EASO. Il concetto di formazione e il materiale didattico dell'EAC sono stati ripresi dall'EASO con effetto dal 1° gennaio 2012, con il pieno sostegno e la piena cooperazione del dipartimento svedese per la Migrazione.

Nell'autunno 2011 è stata costituita una squadra di formatori dell'EASO, che adesso può contare su oltre 170 esperti di diciotto Stati membri, della Commissione europea e dell'UNHCR. Gli esperti della squadra di formatori dell'EASO si sono attivati già nella prima metà del 2012 con sessioni formative pianificate e aggiornamenti dei moduli. Dal gennaio 2012, inoltre, la cooperazione rafforzata (potenziamento della comunicazione, attività di riscontro, revisioni periodiche) tra l'EASO e il gruppo di riferimento dell'EAC (Commissione europea, UNHCR, ECRE, IARLJ, eccetera) per gli aggiornamenti e l'elaborazione dei moduli contribuirà a migliorare la precisione e la qualità dei contenuti del materiale didattico dell'EASO.

Nel quarto trimestre del 2011 l'EASO ha organizzato a Malta sei sessioni formative sui moduli seguenti: «Valutazione delle prove», «Audizioni personali delle persone vulnerabili», «Inclusione», «Regolamento di Dublino», «Informazioni sui paesi di origine» e «Redazione e processo decisionale». Sono stati formati più di sessanta formatori.

Nel dicembre 2011 si è svolto a Malta un seminario didattico allo scopo di rafforzare e allargare le competenze didattiche dei formatori nazionali e degli esperti didattici riuniti nella squadra di formatori dell'EASO. Al seminario hanno preso parte oltre 35 formatori nazionali degli Stati membri dell'UE.

L'EASO ha inoltre organizzato a Malta, nel dicembre 2011, una riunione dei punti di contatto nazionali dell'EAC, per presentare le novità nel campo del trasferimento all'EASO delle attività del progetto EAC e informare sulle attività dell'EAC programmate per il 2012 e già gestite dall'EASO. Durante questa riunione si sono tenuti numerosi seminari, ai quali hanno partecipato 35 persone.

L'EASO ha preparato anche le prime sessioni formative sul modulo Inclusione dell'EAC, che si terranno in Grecia nel febbraio e marzo 2012. A tale scopo, sei moduli EAC sono già stati tradotti appositamente dall'EASO e sono in corso di attuazione online. I sei moduli tradotti sono: **«Tecniche di audizione», «Redazione e processo decisionale», «Valutazione delle prove», «Informazioni sui paesi di origine», «Inclusione», «Regolamento di Dublino».**

L'EASO è impegnato a fornire a tutti gli Stati membri nel corso del 2012 sessioni formative su tutti i moduli EAC. Conformemente al programma di lavoro dell'EASO per il 2012, si svolgeranno da 13 a 14 sessioni formative in tutti i moduli di formazione, parallelamente agli aggiornamenti di tutti i moduli. A tale riguardo l'EASO ha introdotto anche uno schema di aggiornamento annuale; ciò significa che, se necessario, tutti i moduli saranno aggiornati ogni anno, sulla scorta di una idonea valutazione e revisione della qualità. In tal modo l'EASO dovrebbe essere in grado di pianificare in anticipo e regolarmente tutti gli aggiornamenti, conseguendo infine un livello più elevato di coerenza e qualità all'interno della propria offerta formativa.

La rete dei partner istituzionali dell'EASO e altri soggetti interessati



L'EASO e la Commissione europea

La Commissione europea è stata responsabile dell'istituzione e dell'inizio dell'attività dell'EASO sin da quando il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso di istituire questa nuova agenzia. La direzione generale degli Affari interni della Commissione europea è la direzione generale di riferimento dell'EASO, oltre che di altre agenzie, tra cui Frontex ed Europol. L'EASO dipende dalla DG Affari interni sul piano amministrativo e finanziario (diventerà finanziariamente indipendente nel settembre 2012) e intrattiene con essa ottimi rapporti per quel che riguarda diverse questioni politiche e di contenuto disciplinate dal regolamento EASO. Inoltre, collabora da vicino con la DG Bilancio, la DG Risorse umane e sicurezza, la DG Informatica, l'Ufficio «Infrastrutture e logistica» di Bruxelles (OIB) ed Eurostat. La Commissione europea ha due rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'EASO. I documenti più importanti dell'Ufficio, compreso il programma di lavoro annuale, devono essere sottoposti al parere della Commissione prima di poter essere adottati dal consiglio di amministrazione. Di seguito si propone un elenco non esaustivo di alcune delle principali aree di cooperazione:

Le attività svolte dall'EASO in qualità di soggetto attivo ai fini dell'esecuzione del piano d'azione sulla migrazione e l'asilo in Grecia. L'EASO partecipa agli sforzi di coordinamento gestiti dalla DG Affari interni e opera sul terreno in coordinamento con la task force della Commissione europea.

La cooperazione per il trasferimento di misure di cooperazione pratica gestite in precedenza dalla Commissione europea (Eurasil e il portale COI). Il trasferimento delle due misure deve essere completato entro la prima metà del 2012.

La partecipazione della Commissione europea al gruppo di riferimento dell'EAC, dove è uno dei soggetti chiave nel processo di aggiornamento e creazione dei moduli.

La presenza della Commissione europea in tutti i gruppi di lavoro che sono impegnati a definire il futuro delle attività dell'EASO riguardo alle COI.

Gli sforzi dell'EASO nel quadro dell'attuazione del piano d'azione per i minori non accompagnati.

La partecipazione dell'EASO alle riunioni della rete europea sulle migrazioni, al fine di coordinare da vicino le informazioni prodotte sia dall'EASO che da tale rete.

Il ruolo chiave svolto dall'EASO nella valutazione, eseguita sotto la guida della Commissione europea, del progetto pilota di ricollocazione all'interno dell'UE con Malta (Eurema).

La partecipazione dell'EASO ad alcune delle attività organizzate dalla DG Affari interni nell'area della dimensione esterna.

L'EASO e l'UNHCR

Il regolamento istitutivo dell'EASO assegna all'**UNHCR** un ruolo specifico nell'attività dell'Ufficio. L'UNHCR è rappresentato, in qualità di membro senza diritto di voto, nel consiglio di amministrazione dell'EASO già dalla sua prima riunione, nel 2010, e partecipa ai gruppi di lavoro. Sin dall'inizio l'UNHCR e l'EASO hanno sviluppato una forte cooperazione pratica in vari ambiti, quali:

Il consiglio di amministrazione dell'EASO: l'UNHCR è rappresentato nel consiglio di amministrazione in qualità di membro senza diritto di voto.

Il forum consultivo dell'EASO: l'UNHCR ha collaborato alla preparazione della prima riunione del forum consultivo del 15 dicembre 2011 e ha partecipato al gruppo consultivo ad hoc.

Il sostegno operativo: nel quadro dell'attuazione del piano operativo per la Grecia l'UNHCR e l'EASO hanno sviluppato un forte coordinamento e una stretta cooperazione in merito alle diverse attività citate nel piano operativo: servizio di asilo, servizio di accoglienza e gestione degli arretrati.

Il curriculum europeo in materia di asilo: attraverso il gruppo di riferimento dell'EAC, l'UNHCR è coinvolto da vicino, insieme ad altri importanti soggetti interessati operanti nel campo dell'asilo (quali ECRE, IRLJA, rete Odysseus, Commissione europea), nella definizione dei contenuti dei nuovi moduli EAC e nell'aggiornamento annuale di quelli già in uso.

Le informazioni sui paesi di origine: l'UNHCR partecipa ai lavori del gruppo di riferimento per le COI al fine di aiutare l'EASO nell'attuazione delle sue varie funzioni in questo campo, quali il potenziamento della cooperazione pratica dell'EASO (ex Eurasil). Inoltre, l'EASO e l'UNHCR stanno valutando un possibile collegamento tra la banca dati dell'UNHCR **Refworld** e il portale COI dell'EASO.

I minori non accompagnati: l'EASO ha incontrato i rappresentanti dell'UNHCR che si occupano della politica per i minori non accompagnati al fine di discutere delle attività relative al piano d'azione della Commissione europea per i minori non accompagnati. Finora le discussioni hanno riguardato la valutazione dell'età, le azioni tese a rintracciare i familiari nonché considerazioni sull'interesse prevalente nell'ambito delle attività correlate ai minori.

Altre aree in cui sviluppare legami e una cooperazione più stretti sono il sistema di allarme rapido e preparazione, il reinsediamento, la ricollocazione, la dimensione esterna, i programmi di protezione regionale e il potenziamento delle strutture.

L'EASO e la cooperazione con i partner e i soggetti interessati

Il Consiglio ha autorizzato la Commissione europea ad avviare, il 27 gennaio 2012, trattative finalizzate alla conclusione di accordi tra Unione europea, *Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein* sulle modalità di partecipazione di tali Stati all'EASO. La Commissione europea ha invitato i paesi associati ad aprire negoziati formali. L'EASO vi partecipa in qualità di osservatore. Tra l'EASO e i paesi associati è già iniziata una cooperazione pratica che consiste nel coinvolgimento di Norvegia e Svizzera nelle attività formative e in quelle riguardanti le COI.

Frontex e l'EASO sono due agenzie simili. Mentre Frontex si occupa dei flussi migratori alle frontiere, l'EASO si occupa della cooperazione in materia di asilo tra e all'interno degli Stati membri. L'EASO e Frontex hanno contatti a tutti i livelli. Dall'inizio del 2011 i direttori esecutivi delle due agenzie si sono consultati periodicamente sulla cooperazione reciproca nei diversi ambiti; in tale contesto Frontex ha condiviso le proprie conoscenze in materia di istituzione di una nuova agenzia e ha fornito sostegno alle commissioni per la selezione del personale. Nel 2011 Frontex e l'EASO hanno stabilito molti legami tra i vari centri operanti nei diversi ambiti della cooperazione, che sono: sostegno operativo e costituzione di una squadra di esperti, condivisione dei dati per un sistema di allarme rapido e preparazione, formazione, migliori prassi per i minori non accompagnati, tratta e contrabbando di esseri umani, COI, elenco di interpreti e forum consultivo.

L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)** opera nel campo dei diritti umani e si ricollega direttamente al lavoro svolto dall'EASO nell'area dell'asilo. L'EASO intrattiene contatti con la FRA a livelli diversi: dal livello dei direttori esecutivi a quello della cooperazione tra i vari centri. Nel 2011 la FRA e l'EASO hanno sviluppato i rapporti, tra l'altro, nei seguenti ambiti di cooperazione: piano operativo per la Grecia, formazione, migliori prassi per i minori non accompagnati, formazione, tratta e contrabbando di esseri umani e forum consultivo.

Accanto all'UNHCR, che è un partner naturale in considerazione del suo mandato in materia di asilo e rifugiati, anche l'**Organizzazione internazionale per le migrazioni** svolge un ruolo centrale in molte delle aree di attività dell'EASO, tra cui la condivisione di dati sui flussi migratori e la cooperazione nelle emergenze e per la ricollocazione. Dal livello più alto fino a quello più basso, la cooperazione è già una realtà.

L'EASO partecipa alle riunioni della conferenza dei direttori generali per i servizi all'immigrazione (**GDISC**) ed è coinvolto in tutte le attività da essa organizzate. La GDISC porterà avanti il proprio lavoro in forma di piattaforma per progetti pilota su base volontaria; in tal modo potrà influenzare e sostenere le attività future dell'EASO. Nel 2011 l'EASO ha partecipato al gruppo direttivo, alla conferenza annuale e al seminario sull'allarme rapido.

Il 31 marzo 2011 il direttore esecutivo dell'EASO si è incontrato con il direttore del Centro internazionale per lo sviluppo della politica in materia di migrazione (**ICMPD**). Sia l'ICMPD che l'EASO intendono avviare una cooperazione reciproca e individuare i campi d'interesse per lo scambio di informazioni.

L'EASO e la società civile

La società civile che opera nel settore dell'asilo si caratterizza per un numero considerevole di organizzazioni diverse che sono attive a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Queste organizzazioni, nelle loro varie forme e funzioni, svolgono un ruolo chiave nella discussione e attuazione delle politiche e delle prassi in materia di asilo e sono state essenziali nel garantire l'equità e l'accuratezza delle procedure di asilo, in parte sottoponendo determinati casi alla Corte di giustizia dell'Unione europea e alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Molte organizzazioni operanti nel campo dell'asilo possiedono esperienze e conoscenze specifiche che non sono immediatamente disponibili per le amministrazioni nazionali e altre istituzioni. In molti Stati membri dell'UE, ad esempio, le ONG gestiscono centri di accoglienza per i richiedenti asilo e sono indispensabili per garantire una sufficiente capacità di accoglienza a livello nazionale. Le ONG, inoltre, forniscono assistenza e rappresentanza legali ai richiedenti asilo e spesso sono l'unica fonte accessibile di informazioni per i richiedenti asilo appena arrivati in uno Stato membro. Anche in situazioni di crisi, come quella verificatasi di recente a Lampedusa con l'aumento degli afflussi di migranti e rifugiati, le ONG hanno un ruolo essenziale, insieme ai soggetti governativi, nel garantire che le esigenze di base dei nuovi arrivati siano soddisfatte mediante l'assistenza umanitaria. Le ONG svolgono altresì una funzione impagabile ai fini dell'integrazione nelle nostre società

dei beneficiari di protezione o delle persone reinsediate, attraverso l'attivo coinvolgimento nei programmi di integrazione ma anche grazie all'impegno costante dei loro volontari a favore dell'integrazione. Tutte queste organizzazioni possono essere rilevanti per i vari ambiti dell'attività dell'EASO. L'EASO ricorrerà a questa preziosa fonte di conoscenze consultando la società civile attraverso un'ampia gamma di metodologie e strumenti.

In conformità del proprio regolamento istitutivo, l'EASO ha creato nel 2011 — il suo primo anno di operatività — un **forum consultivo**. Ciò dimostra che l'EASO intende impegnarsi in consultazioni con la società civile perché crede nel valore aggiunto e nell'arricchimento reciproco delle idee che tale scambio può generare. Il forum consultivo è un meccanismo per lo scambio di informazioni e la messa in comune di conoscenze tra l'EASO e le organizzazioni della società civile e gli organismi competenti che operano nella politica in materia di asilo.

Il Forum è aperto agli organismi pertinenti e rilevanti a norma del regolamento istitutivo dell'EASO. L'EASO si rivolge ai membri del forum consultivo a seconda delle esigenze specifiche individuate come prioritarie per la propria attività, in linea con il programma di lavoro annuale. In particolare, l'EASO invita il forum consultivo ad avanzare suggerimenti sul programma di lavoro annuale per ottenere riscontri e proporre misure volte a dare seguito alla relazione annuale, oltre che a divulgare conclusioni e raccomandazioni formulate in occasione di conferenze, seminari e riunioni rilevanti per la propria attività.

Durante la fase di costituzione del forum consultivo l'EASO ha chiesto il sostegno di un gruppo consultivo informale formato da alti funzionari della Commissione europea, dell'UNHCR, dell'ECRE, dell'IARLJ e della rete Odysseus. Una riunione di questo gruppo si è svolta il 26 ottobre 2011.

Per l'EASO il forum consultivo non è soltanto una riunione annuale, ma piuttosto un'occasione di dialogo reciproco e costante attraverso riunioni di esperti, seminari, incontri e consultazioni specifiche per mezzo di strumenti informatici. Queste metodologie sono destinate a diventare la forma abituale di consultazione. Nel 2012 l'EASO valuterà la possibilità di ricorrere a una piattaforma elettronica per consultazioni online, che consentirà di raggiungere il maggior numero possibile di soggetti senza spese aggiuntive per le organizzazioni partecipanti.

Nel quarto trimestre del 2011 l'EASO ha istituito il registro del forum consultivo dell'EASO (ECFR), al quale si possono iscrivere tutte le organizzazioni e gli organismi interessati. Il registro servirà all'EASO per selezionare i partecipanti alle sue varie attività di consultazione. I moduli di registrazione sono disponibili sul sito:
http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_easo_en.htm

Dato il grandissimo numero di organizzazioni interessate e la loro diversa natura, e al fine di garantire un approccio efficiente ed efficace, l'EASO ha fissato una serie di criteri di selezione che saranno sottoposti a revisione nel 2012 e nel 2013. Per le differenti attività del forum consultivo dell'EASO sarà adottata una composizione flessibile, variabile a seconda degli argomenti in discussione. La selezione si fonda sui seguenti criteri:

- Rilevanza — della partecipazione dell'organizzazione rispetto al o ai temi discussi dal forum consultivo.
- Conoscenza e competenza — grado di conoscenza e competenza nella o nelle aree prese in esame dal forum consultivo.
- Disponibilità — dell'organizzazione a farsi coinvolgere nell'attività del forum consultivo.
- Coinvolgimento a livello nazionale e di UE — grado di coinvolgimento dell'organizzazione nella o nelle aree rilevanti a livello nazionale e di UE (orientamento europeo).
- Affiliazione — dell'organizzazione alle reti/ai gruppi rilevanti.
- Rapporti — tra l'organizzazione e l'EASO e/o coinvolgimento nelle misure/nella formazione/nelle attività accademiche pertinenti alla cooperazione pratica dell'UE in materia di asilo.

La seduta plenaria inaugurale del forum consultivo dell'EASO si è tenuta il 15 dicembre a La Valletta (Malta). Vi hanno preso parte 75 partecipanti in rappresentanza di 45 diverse organizzazioni europee. Durante la riunione sono stati rivolti vari indirizzi di saluto e si sono svolte due sessioni plenarie e due serie di seminari focalizzati ciascuno su una tematica specifica individuata quale area di lavoro essenziale dell'EASO.

I partecipanti hanno sottolineato l'importanza di concentrarsi, nella bozza del **programma di lavoro**, tanto su questioni tematiche quanto su questioni trasversali (quali l'accoglienza, il trattenimento, le questioni di genere). È stato proposto anche di condividere con la società civile, a tempo debito, le linee di fondo della bozza del programma per consentire la formulazione di commenti più concreti. I partecipanti hanno chiesto inoltre che venga stilata una relazione sul seguito dato dall'EASO alle raccomandazioni della società civile. È stato suggerito anche di invitare un rappresentante della società civile alle riunioni del consiglio di amministrazione dell'EASO almeno una volta l'anno. Riguardo al programma di lavoro del 2012, i partecipanti hanno proposto che l'EASO faciliti le attività di reinsediamento e aiuti gli Stati membri ad assumere un atteggiamento più proattivo. È stata chiesta, inoltre, la creazione di un link dal sito web dell'EASO alle ONG presenti in loco e pronte a dare assistenza. Altri suggerimenti avanzati comprendevano l'allargamento dei gruppi di formazione dell'EAC a giudici, avvocati, ONG e interpreti, la divulgazione di informazioni sul sistema di Dublino, sul trattenimento e sull'accoglienza e la compilazione di un elenco delle migliori prassi per i minori non accompagnati. Poiché le attività previste dal programma di lavoro sui minori non accompagnati sono state giudicate molto ambiziose, è stata sottolineata l'assoluta necessità di consultazioni con altri soggetti.

È stato riscontrato un interesse generale sulla natura del sistema di allarme rapido previsto dal programma di lavoro dell'EASO per il 2012. L'EASO dovrebbe occuparsi di facilitare lo scambio di buone prassi utilizzando a tal fine gli strumenti comuni elaborati dagli Stati membri nel quadro dei progetti per la qualità in materia di buone prassi.

In linea di massima, i partecipanti hanno sottolineato la necessità di relazioni di alta qualità sulle COI, per permettere all'EASO di stilare relazioni analitiche sulle **informazioni sui paesi di origine** che fungano da fonte di informazioni indipendente. A questo scopo i partecipanti hanno proposto di applicare i seguenti criteri metodologici: aggiornamento (revisione periodica), fattibilità, utilità, valore aggiunto, imparzialità, obiettività, accessibilità e trasparenza per quanto riguarda sia l'esperto nazionale incaricato di scrivere la relazione sia le fonti e il quadro metodologico. Altri suggerimenti comprendevano la garanzia esterna della qualità (revisione tra pari da parte di esperti accademici e delle ONG), la necessità di specificare che i contenuti non sono vincolanti per i soggetti responsabili delle decisioni e la creazione di un meccanismo che consenta agli Stati membri di tradurre le relazioni dell'EASO sulle COI.

I partecipanti hanno espresso il parere condiviso che la **relazione annuale dell'EASO** si debba fondare sia sui «migliori fatti» sia sulle prove e debba fornire una valutazione descrittiva equilibrata delle sfide che gli Stati membri dell'UE si trovano ad affrontare nell'attuazione del CEAS. Idealmente, la relazione sulle attività dell'EASO e la relazione annuale dell'EASO sulla situazione dell'asilo nell'UE vanno tenute distinte. È stato chiesto «cosa sia una prova» e «cosa sia un'informazione»; per evitare che la relazione annuale possa essere considerata un documento di carattere censorio o soggettivo, è stato proposto di dare alle organizzazioni della società civile, alle organizzazioni internazionali e agli esperti e studiosi accademici indipendenti l'opportunità di fornire contributi per superare gli ostacoli pratici e compiere le difficili scelte che si incontrano nella realtà concreta.

Dovrebbe essere così non soltanto per il «controllo giuridico» del recepimento da parte degli Stati membri nel rispettivo diritto nazionale dei pertinenti strumenti legislativi dell'UE in materia di asilo, ma anche per la loro applicazione concreta a livello locale e regionale. A tal fine è stato proposto che l'EASO avvii un processo di consultazione della società civile e delle organizzazioni internazionali sia prima che dopo la pubblicazione della relazione annuale, e che li renda pubblicamente disponibili. Qualora la relazione annuale sollevi o evidenzii una questione importante, la relazione successiva dovrebbe contenere anche un rendiconto dell'andamento e delle novità a quel riguardo. L'EASO potrebbe dedicare

determinate sezioni della relazione annuale a una serie di contributi scelti inviati dalla società civile e dalle organizzazioni internazionali, citando i soggetti che li hanno forniti. I partecipanti hanno ipotizzato che l'EASO potrebbe sviluppare la relazione annuale in senso strategico per trasformarla in uno strumento finalizzato a migliorare la qualità e l'attuazione del CEAS.

I partecipanti hanno sottolineato che esiste un forte legame tra **formazione e qualità** e rilevato che il successo della formazione dell'EAC per il personale degli uffici nazionali di asilo dipende strettamente dall'impegno dei vertici — un impegno che talora manca. Le ONG considerano l'EAC come un esempio di migliori prassi di collaborazione tra le amministrazioni nazionali e le ONG. È stato proposto di offrire formazione non soltanto alle amministrazioni ma anche agli avvocati, agli interpreti e al personale giudiziario. I pareri erano discordanti, però, quanto all'utilizzo di uno stesso curriculum formativo per destinatari diversi, e alcuni partecipanti si sono chiesti se l'EASO sarebbe in grado di far fronte a una simile richiesta. I partecipanti hanno poi sollevato la questione dell'accesso delle ONG alla formazione dell'EAC e si sono espressi a favore di uno stretto coinvolgimento della società civile nell'aggiornamento e potenziamento dei moduli dell'EAC, un processo già in atto nel gruppo di riferimento. È stato poi lanciato l'invito a creare sinergie tra la formazione fornita dall'EASO, da Frontex e dalla FRA e osservato che la strategia dell'EASO per la formazione non dovrebbe limitarsi all'EAC. Durante la prima discussione plenaria sono emerse le seguenti proposte di carattere generale sul ruolo del forum consultivo:

- coinvolgere il settore giudiziario nelle attività formative dell'EASO e nella definizione di linee guida giudiziarie per le modalità di valutazione della qualità delle relazioni sulle COI;
- presentare anticipatamente un programma delle attività di consultazione per dare alle organizzazioni interessate un tempo di preparazione adeguato;
- incoraggiare una partecipazione più ampia e valutare la possibilità di rimborsare le spese di viaggio;
- definire procedure più trasparenti per il forum consultivo;
- svolgere attività di consultazione a livello regionale;
- coinvolgere le comunità di rifugiati nel dialogo tra la società civile e l'EASO, per uno scambio di idee più aperto e trasparente;
- garantire maggiore trasparenza dell'attività dell'EASO;
- stabilire con chiarezza le modalità di accesso ai documenti dell'EASO, al portale COI e alle relazioni dell'EASO sulle COI, nell'ottica di renderli quanto più accessibili possibile.

Sono state create le condizioni per un processo continuo di interazione con la società civile che ponga la dimensione umana al centro della missione dell'EASO volta alla creazione del CEAS. L'EASO sta lavorando a un piano operativo per il forum consultivo, in linea con il proprio regolamento istitutivo, che comprenderà regole relative alla frequenza e alla natura della consultazione nonché ad altri strumenti organizzativi di gestione del forum consultivo. Nel corso del 2012 l'EASO consulterà la società civile su una varietà di argomenti e coinvolgerà le organizzazioni nel proprio lavoro.

Appendice

Accesso ai documenti

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, prevede che ciascuna istituzione pubblichi annualmente una relazione riguardante l'anno precedente e comprendente il numero dei casi in cui l'istituzione ha rifiutato l'accesso a documenti.

Tale regolamento si applica all'EASO ai sensi dell'articolo 42 del suo regolamento istitutivo. Inoltre, con la decisione n. 6 del 20 settembre 2011, il consiglio di amministrazione dell'EASO ha fissato le modalità concrete per l'accesso del pubblico ai documenti dell'EASO e stabilito che l'EASO alleggi alla propria relazione annuale la relazione sull'accesso ai documenti.

Nel 2011 l'EASO ha ricevuto una richiesta di accesso ai documenti, cui ha dato risposta positiva.

Relazione finanziaria

Risorse finanziarie

Spesa	2011					
	Stanziamenti d'impegno			Stanziamenti di pagamento		
	Bilancio	Bilancio eseguito nel 2011	Livello di esecuzione in %	Bilancio	Bilancio eseguito nel 2011	Livello di esecuzione in %
Titolo 1 Spese per il personale	3 540 000	1 713 365	48,40 %	3 540 000	952 905	26,92 %
Titolo 2 Spese di funzionamento e per infrastrutture	2 025 000	2 323 934	114,76 %	1 012 500	686 627	67,82 %
Titolo 3 Spese operative	2 435 000	2 010 717	82,58 %	1 217 500	263 699	21,66 %
Spese totali	8 000 000	6 048 016	75,60 %	5 770 000	1 903 231	33,08 %

Alla fine dell'esercizio finanziario la Commissione europea aveva corretto il bilancio riducendo gli stanziamenti di pagamento di 3 milioni di euro.

2011	Iscritti a bilancio	Utilizzati
Stanziamenti di impegno	8 000 000	6 048 016
Stanziamenti di pagamento	2 765 000	1 903 231

Il 2011 è stato il primo anno di operatività dell'EASO. Il direttore esecutivo ha assunto l'incarico il 1° febbraio e l'Ufficio è stato inaugurato il 19 giugno 2011.

Gli stanziamenti del titolo 1 riguardano le spese per il personale assunto e operativo nel corso del 2011 e comprendono non soltanto gli stipendi ma anche le spese per missioni e la formazione dei nuovi assunti. Considerando che il regolamento di base è entrato in vigore alla metà del 2010, nel 2011 l'EASO era ancora in fase di avviamento.

Il titolo 2 riguarda i costi fissi e le spese amministrative ordinarie correnti, quali i canoni di affitto degli edifici, le attrezzature per le tecnologie informatiche e altre spese collegate dell'EASO.

Il titolo 3 riguarda i costi operativi dell'EASO. Nel 2011 le priorità dell'Ufficio erano ancora in via di definizione, ma molte attività altamente prioritarie erano già state iniziate, quali le attività di formazione, la costituzione del gruppo d'intervento in materia di asilo, il sostegno alla Grecia e le misure di cooperazione pratica. Nel 2011 sono state eseguite o avviate numerose azioni in tutti e tre gli ambiti del mandato dell'EASO (cooperazione pratica tra gli Stati membri, sostegno agli Stati membri sottoposti a particolari pressioni e contributo all'attuazione del sistema europeo comune di asilo), anche se non completamente.

Risorse umane

Risorse umane	2011	
	Autorizzate nell'ambito del bilancio UE	Effettivamente coperte al 31 dicembre 2011
Pianta organica: AD	25	5
Pianta organica: AST	13	0
Posti totali in pianta organica	38	5
Agenti contrattuali	11	2
Esperti nazionali distaccati	12	9
Personale totale	61	16

Il numero complessivo dei dipendenti autorizzati nell'ambito del bilancio dell'UE per il 2011 era pari a 61. La struttura del personale era la seguente:

25 amministratori: compresi i capi unità delle unità operative e amministrative, il contabile, i funzionari finanziari, l'amministratore delle risorse umane, il revisore contabile, il webmaster/responsabile informatico e gli esperti specializzati nella cooperazione pratica in materia di asilo;

13 assistenti amministrativi;

12 esperti nazionali distaccati;

11 agenti contrattuali con compiti operativi e amministrativi così suddivisi nelle seguenti categorie: tre agenti contrattuali (IV), cinque agenti contrattuali (III) e tre agenti contrattuali (I).

Nel 2011 sono stati banditi tutti i 12 posti di esperti nazionali distaccati e nove sono stati coperti. Il 18 aprile 2011 sono stati banditi 27 posti per il personale statuario; entro la scadenza (18 maggio 2011) erano pervenute all'incirca 2 600 domande e nel corso dell'anno sono stati sottoposti a colloquio circa 200 candidati per i 27 posti disponibili.

La procedura di assunzione ha tuttavia subito ritardi a causa del numero limitato di dipendenti dell'EASO che erano qualificati per far parte delle commissioni di selezione; si è dovuto quindi ricorrere al personale della Commissione europea e di altre agenzie per integrare tali commissioni. Anche altri fattori, quali una non sempre ottimale disponibilità dei candidati a sostenere il colloquio a Bruxelles o a Malta, lunghe liste di attesa per la visita medica obbligatoria, ritiri dei candidati dopo la selezione e lunghi tempi di notifica, hanno ritardato sia la procedura di assunzione che l'entrata in servizio dopo l'assunzione. Dei 27 posti pubblicati nel 2011, ventuno erano coperti alla data del 1° maggio 2012, uno è stato cancellato, per tre la procedura è tuttora in corso mentre per gli altri due non sono stati trovati candidati idonei e quindi i posti vacanti sono stati banditi nuovamente.

Nel 2012 l'EASO ha lo stesso livello di personale autorizzato che nel 2011, cioè 61 posti. Sulla base di un'analisi delle esigenze di personale, condotta con i responsabili dei centri, sono stati banditi altri posti vacanti e la procedura di assunzione sta procedendo molto velocemente, in linea con gli obiettivi fissati. Alla data del 1° maggio 2012 erano stati selezionati e assunti quaranta dipendenti (65,57 %), 14 posizioni (22,95 %) erano in fase di assunzione e solo sette posti (11,48 %) devono essere ancora banditi.

Elenco delle abbreviazioni e degli acronimi

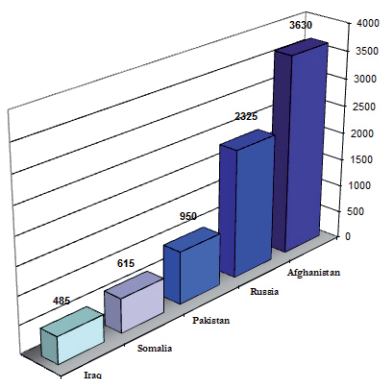
AIP	Asylum Intervention Pool (gruppo d'intervento in materia di asilo)
Amisom	African Union Mission in Somalia (missione dell'Unione africana in Somalia)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per la migrazione e i profughi) (Germania)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) (Germania)
CEAS	Common European Asylum System (sistema europeo comune di asilo)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Consultazioni intergovernative
COI	Country of Origin Information (informazioni sul paese di origine)
EAC	European Asylum Curriculum (curriculum europeo in materia di asilo)
ECRE	European Conference on Refugees and Exiles (Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli)
ECS	European COI Sponsorship (Sponsorship europea delle COI)
FER	European Refugee Fund (Fondo europeo per i rifugiati)
Eurasil	EU Network of Asylum Practitioners (rete europea di esperti in materia d'asilo)
Eurema	Intra-EU Relocation of Refugees from Malta (ricollocazione all'interno dell'UE di rifugiati da Malta)
FDQ	Further Developing Asylum Quality in the EU (potenziamento della qualità dell'asilo nell'UE)
FFM	Fact-Finding Mission (missione di accertamento dei fatti)
FRA	Fundamental Rights Agency (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali)
Frontex	EU External Borders Agency (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea)
GAI	Giustizia e affari interni
GDISC	General Directors of Immigration Services Conference (conferenza dei direttori generali per i servizi all'immigrazione)
IARLJ	International Association of Refugee Law Judges (Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development (Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie)
IDP	Internally Displaced Person (sfollato interno)
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés e Apatrides (Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e apolidi)
OIM	International Organisation of Migrations (Organizzazione internazionale per le migrazioni)
ONG	organizzazione non governativa
ONU	Nazioni Unite
RABIT	Rapid Border Intervention Teams (squadre di intervento rapido alle frontiere) (Frontex)
TDI	Temporary Desk on Iraq (sportello provvisorio per l'Iraq)
UE	Unione europea
EASO	European Asylum Support Office (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)
UKBA	United Kingdom Borders Agency (Agenzia per le frontiere del Regno Unito)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati)

Allegati

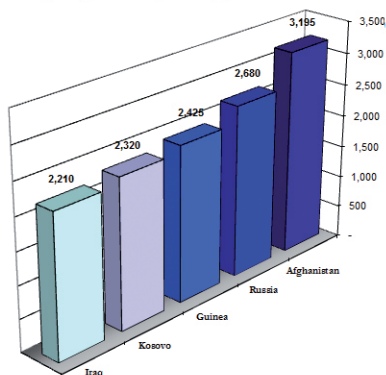
Tavole statistiche

Prime cinque nazionalità dei richiedenti asilo negli Stati membri

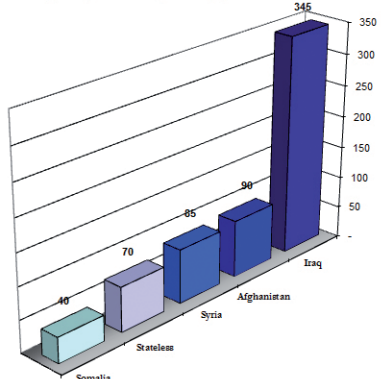
Austria, 2011 - Asylum Applicants



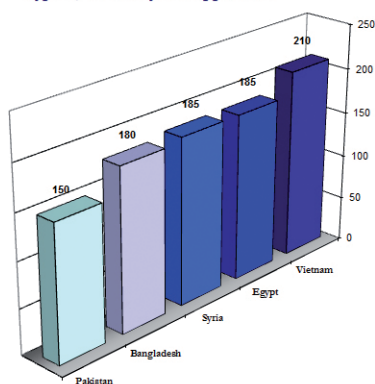
Belgium, 2011 - Asylum Applicants



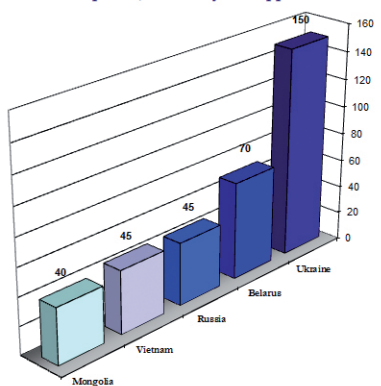
Bulgaria, 2011 - Asylum Applicants



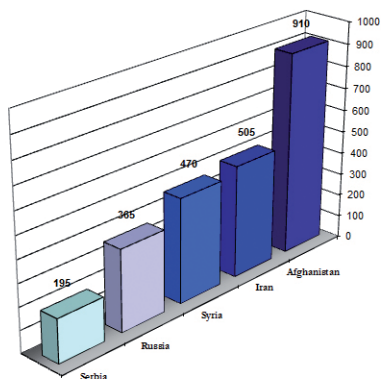
Cyprus, 2011 - Asylum Applicants



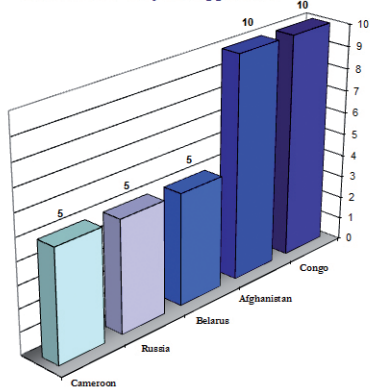
Czech Republic, 2011 - Asylum Applicants



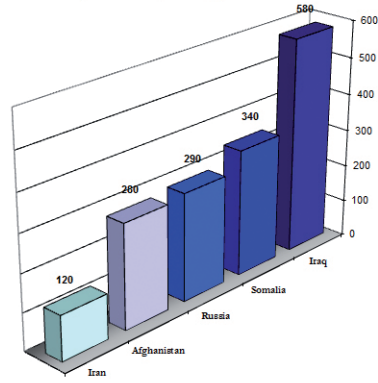
Denmark, 2011 - Asylum Applicants



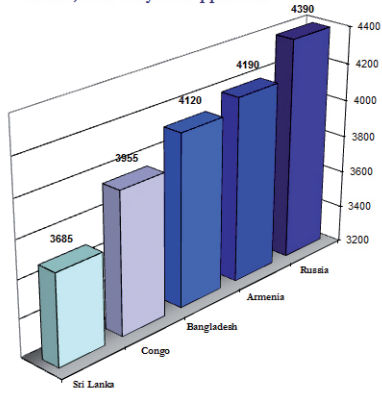
Estonia, 2011 - Asylum Applicants



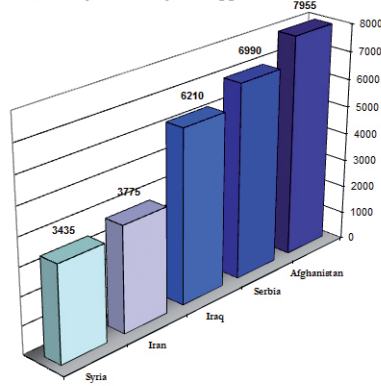
Finland, 2011 - Asylum Applicants



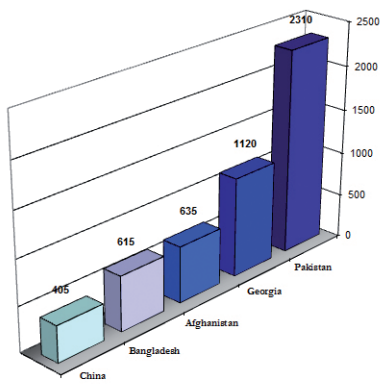
France, 2011 - Asylum Applicants



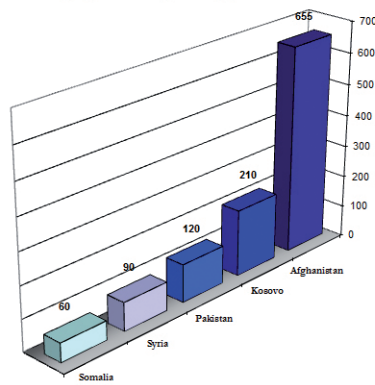
Germany, 2011 - Asylum Applicants



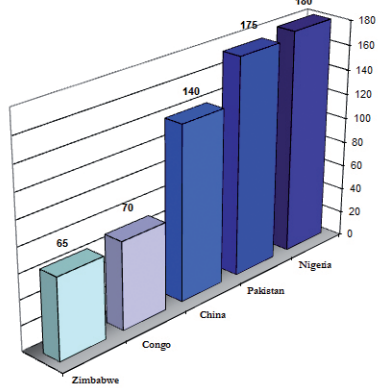
Greece, 2011 - Asylum Applicants



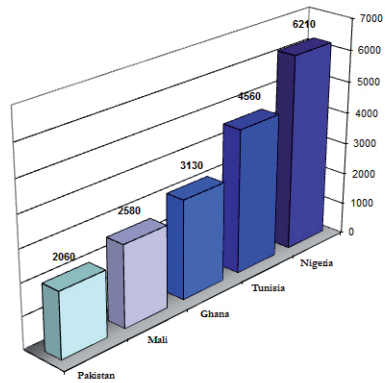
Hungary, 2011 - Asylum Applicants



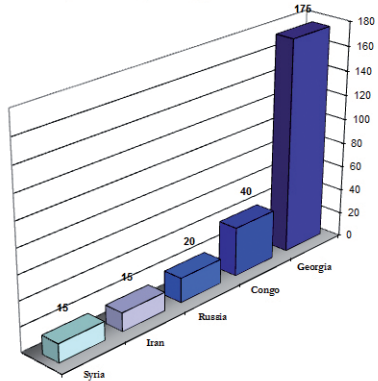
Ireland, 2011 - Asylum Applicants



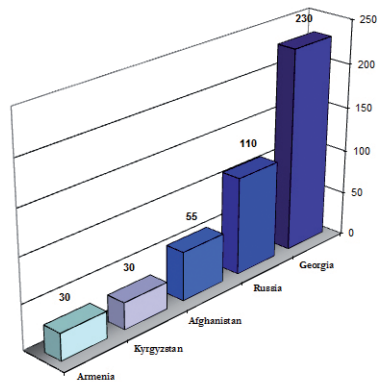
Italy, 2011 - Asylum Applicants



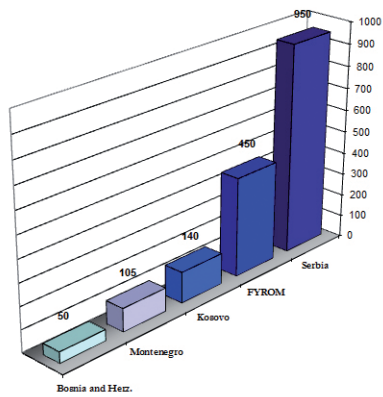
Latvia, 2011 - Asylum Applicants



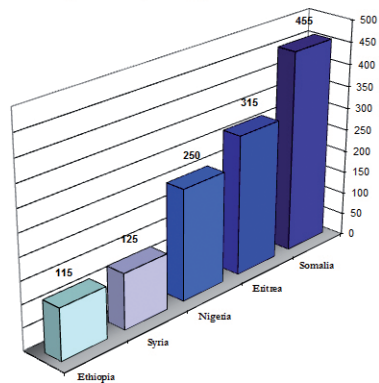
Lithuania, 2011 - Asylum Applicants



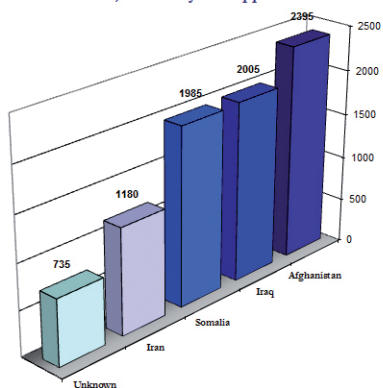
Luxembourg, 2011 - Asylum Applicants



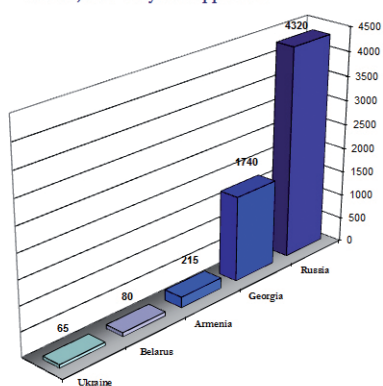
Malta, 2011 - Asylum Applicants



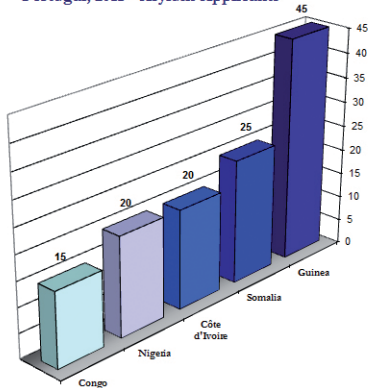
Netherlands, 2011 - Asylum Applicants



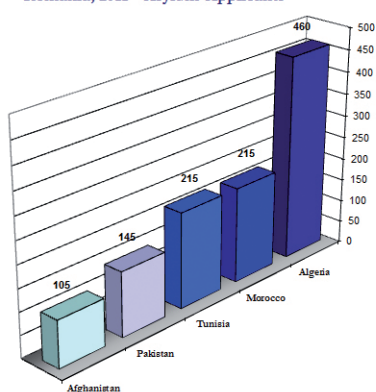
Poland, 2011 - Asylum Applicants



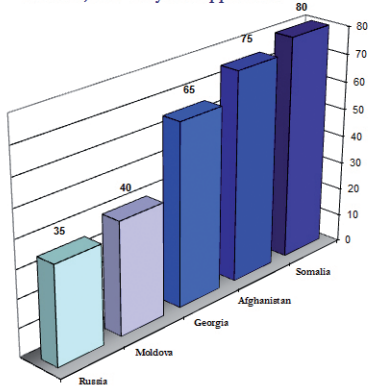
Portugal, 2011 - Asylum Applicants



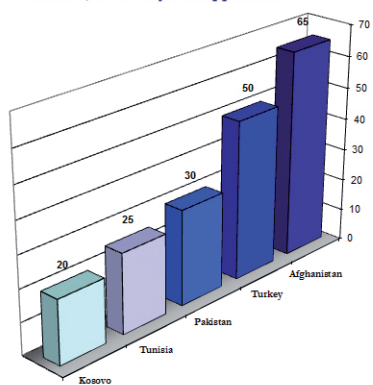
Romania, 2011 - Asylum Applicants



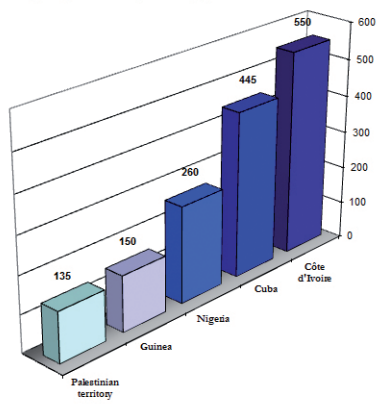
Slovakia, 2011 - Asylum Applicants



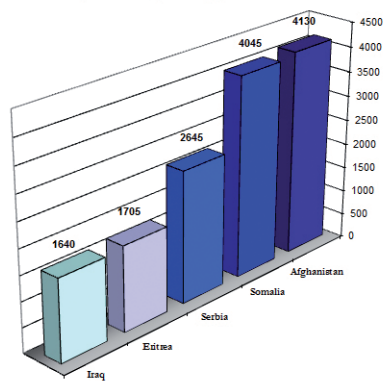
Slovenia, 2011 - Asylum Applicants



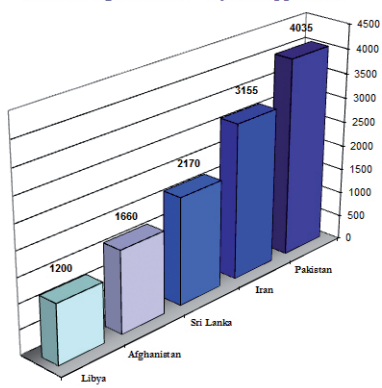
Spain, 2011 - Asylum Applicants



Sweden, 2011 - Asylum Applicants



United Kingdom, 2011 - Asylum Applicants



Note

- (¹) Articolo 12, Relazioni e altri documenti dell'Ufficio di sostegno: «1. L'Ufficio di sostegno elabora una relazione annuale sulla situazione riguardante l'asilo nell'Unione, tenendo in debita considerazione le informazioni già rese disponibili da altre fonti pertinenti. In tale relazione l'Ufficio di sostegno valuta i risultati delle azioni svolte ai sensi del presente regolamento e ne fa un'analisi comparativa globale al fine di rafforzare la qualità, la coerenza e l'efficacia del sistema europeo comune di asilo».
- (²) Fonte: Eurostat, *Asylum in the EU-27* (L'asilo nell'UE a 27), 23.3.2012.
- (³) Fonte: UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialised countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), 27.3.2012.
- (⁴) Fonte: Eurostat, *Asylum in the EU-27* (L'asilo nell'UE a 27), 23.3.2012.
- (⁵) *Ibid.*
- (⁶) Frontex, Relazione trimestrale FRAN, n. 2, aprile-giugno 2011, settembre 2011, pag. 5.
- (⁷) Frontex, Relazione trimestrale FRAN, n. 3, luglio-settembre 2011, gennaio 2012, pag. 5.
- (⁸) Fonte: UNHCR, *Asylum levels and Trends in Industrialised Countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), marzo 2012.
- (⁹) *Ibid.*
- (¹⁰) La deviazione standard è un concetto della statistica che misura le divergenze all'interno di un dato campione. Quanto più alto è il numero, tanto maggiore è la divergenza.
- (¹¹) Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (Far fronte all'emergenza in materia di diritti fondamentali: la situazione di persone che attraversano la frontiera greca in modo irregolare), relazione tematica sulla situazione, marzo 2011, pag. 4 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Greek-border-situation-report2011_EN.pdf).
- (¹²) Frontex, Relazione trimestrale FRAN, *op. cit.*
- (¹³) *Ibid.*
- (¹⁴) UNHCR, novembre 2007 (<http://www.unhcr.org/47302b6c2.html>);
 UNHCR, aprile 2008 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4805bde42.pdf>);
 UNHCR, aprile 2008 (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=48abd557d&skip=0&query=unaccompanied%20Greece%20children>);
 Relazione al governo greco sulla visita compiuta in Grecia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (^{CPT}) dal 23 al 29 settembre 2008 [CPT/Inf (2009) 20], Strasburgo, 30 giugno 2009 (<http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.htm>);
 Human Rights Watch, *Stuck in a revolving door. Iraqis and other asylum seekers and migrants at the Greece/Turkey entrance to the European Union* (Bloccati in una porta girevole: richiedenti asilo e migranti iracheni e di altre nazionalità all'entrata greco-turca nell'Unione europea), novembre 2008 (http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greeceturkey1108_webwcover.pdf);
 Human Rights Watch, *Left to survive: Protection breakdown for unaccompanied children in Greece* (Lasciati a sopravvivere: interruzione della protezione per i minori non accompagnati in Grecia), dicembre 2008 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4950a7382.pdf>);
 Human Rights Watch, *Greece: Unsafe and Unwelcoming Shores* (Grecia: spiagge insicure e inospitali), ottobre 2009 (<http://www.hrw.org/en/reports/2009/10/31/greece-unsafe-and-unwelcoming-shores>);
 UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum* (Osservazioni sulla Grecia in quanto paese di asilo), dicembre 2009 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b4b3fc82.pdf>);
 Cfr. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, *op. cit.*
- (¹⁵) http://ec.europa.eu/home-affairs/news/infringements/infringements_by_policy_asylum_en.htm
- (¹⁶) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-5426&language=EN>

- (¹⁷) Presentazione da parte dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati per la relazione di compilazione dell'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani — Revisione periodica universale: Grecia, pag. 2 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cd8f2ec2.pdf>).
- (¹⁸) Piano d'azione greco per la gestione della migrazione, Sintesi.
- (¹⁹) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, «Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2010)», COM(2011) 291 final, 24.5.2011, pag. 6. Cfr. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_EN_ACT_part1_v8.pdf
- (²⁰) A causa di varie difficoltà è stato tuttavia necessario proporre la proroga del periodo transitorio fino al luglio 2012.
- (²¹) Il sistema dell'elenco degli interpreti dell'EASO è stato discusso durante la quinta riunione del consiglio di amministrazione, il 25 novembre 2011. Il direttore esecutivo dell'EASO ha presentato le proprie proposte per il sistema dell'elenco degli interpreti dell'EASO, che deve essere approvato dal consiglio di amministrazione nel 2012.
- (²²) *Ibid.*
- (²³) Le stime variano ma, secondo Frontex, sono sistematicamente nell'ordine dei milioni. *The Border Post*, bollettino mensile di Frontex, ottobre 2011, pag. 1.
- (²⁴) Malta ha svolto un ruolo centrale nel contesto dell'evacuazione dei cittadini stranieri dalla Libia e dell'assistenza umanitaria al popolo libico. Ha agito concretamente in quanto centro di smistamento degli aiuti forniti al popolo libico dalla comunità internazionale.
- (²⁵) OIM, relazione statistica quotidiana, 27.11.2011 (http://www.migration-crisis.com/libya/page_sitreps/extsitreps/111128_hq_mena_data.pdf).
- (²⁶) «Dopo che il Consiglio nazionale di transizione è riuscito ad acquisire il controllo della Libia, in agosto il flusso è cessato improvvisamente. Nel terzo trimestre del 2011, però, sono stati registrati 12 673 attraversamenti illegali del confine lungo questa rotta, dove migranti tunisini e subsahariani, in particolare nigeriani, continuano ad arrivare numerosi», Frontex, relazione trimestrale FRAN, n. 3, luglio-settembre 2011, gennaio 2012, pag. 5.
- (²⁷) SE, NL, BE, PT, UK, IR, DK, FI.
- (²⁸) Frontex, relazione trimestrale FRAN, n. 2, aprile-giugno 2011, settembre 2011, pag. 9.
- (²⁹) UNHCR, aggiornamento sul Libano, 6.1.2012 (<http://www.unhcr.org/4f070b9f9.html>).
- (³⁰) Per una panoramica più dettagliata, i primi capitoli della relazione di Amnesty International *Year of rebellion* contengono una sintesi di facile lettura dei principali eventi della primavera araba. Cfr. Amnesty International, *Year of rebellion: The state of human rights in the Middle East and North Africa* (Un anno di rivolta. La situazione dei diritti umani in Medio Oriente e Africa del Nord), 9.1.2012 (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE01/001/2012/en/e2985922-558f-486d-8e68-ef54a7d25222/mde010012012en.pdf>).
- (³¹) UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), marzo 2012, pag. 20 (<http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>).
- (³²) Fonte: UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialised countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), 27.3.2012.
- (³³) Per quanto riguarda l'UNHCR, il Kosovo (risoluzione delle Nazioni Unite S/RES/1244 del 1999) è incluso nella Serbia. Se non specificato diversamente, nei paragrafi seguenti sono stati utilizzati i dati dell'UNHCR per facilitare il confronto tra un anno e l'altro. Sono stati preferiti i dati dell'UNHCR a quelli dell'Eurostat perché (nella maggior parte dei casi) non comprendono le domande successive (domande di riesame di un caso presentate da richiedenti respinti che non hanno lasciato il paese dopo la o le decisioni negative precedenti) e dunque forniscono tendenzialmente un quadro più accurato dell'afflusso reale delle persone arrivate di recente che presentano per la prima volta domanda di asilo in un dato Stato membro.
- (³⁴) Fonte: UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), marzo 2010.
- (³⁵) Fonte: UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries* (Livelli e tendenze dell'asilo nei paesi industrializzati), marzo 2011.
- (³⁶) *Ibid.*

- (³⁷) Cfr., ad esempio, sentenza dell'Alta Corte irlandese D (un minore)/Tribunale d'appello per i rifugiati & Anor, IEHC 431, 10.11.2011.
- (³⁸) Rif. articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 439/2010, del 19 maggio 2010.
- (³⁹) Disposizione del regolamento (CE) n. 862/2007.
- (⁴⁰) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:IT:PDF>
- (⁴¹) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:IT:PDF>
- (⁴²) Richiesta di pronuncia in via pregiudiziale presentata da Administrativen Sad Sofia (Bulgaria) il 18 ottobre 2011, causa C-528/11.
- (⁴³) Nonostante l'apprezzamento per gli sforzi compiuti in molti Stati membri, le osservazioni dell'UNHCR riportate in questo capitolo sono state selezionate per segnalare le prassi in materia di asilo che meritano ulteriore attenzione.
- (⁴⁴) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:IT:PDF>
- (⁴⁵) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>
- (⁴⁶) Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Francia) il 18 aprile 2011, causa C-179/11, CIMADE e GISTI/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales e de l'Immigration (GU C 186 del 25.6.2011, pag. 13, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:186:0013:0014:IT:PDF>). L'UNHCR ha trasmesso alla Corte una dichiarazione su questa causa il 1° agosto 2011.
- (⁴⁷) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF>
- (⁴⁸) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:IT:PDF>
- (⁴⁹) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:090:0004:01:IT:HTML>
- (⁵⁰) Progetto di ricerca dell'UNHCR *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum seekers Fleeing Indiscriminate Violence* (Finalmente al sicuro? Diritto e prassi in alcuni Stati membri dell'UE riguardo ai richiedenti asilo in fuga da violenza indiscriminata) (Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito), luglio 2011 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee0022.html> oppure <http://www.unhcr.org/4e2d7f029.html>).
- (⁵¹) Per il testo completo in lingua inglese delle decisioni del Tribunale amministrativo federale (BVerwG 10 C 3.10 del 24.2.2011; BVerwG 10 C 2.10 del 31.3.2011; BVerwG 10 C 26.10 del 7.7.2011), cfr. <http://www.bverwg.de>, pagina «Information and Decisions (EN)».
- (⁵²) Cfr. sentenze della Corte 2 marzo 2010, causa C-175/08, e 9 novembre 2009, cause riunite C-57/09 e C-101/09.
- (⁵³) Francia: CE, 17 gennaio 2011, 316678, M.A., CE, 21 ottobre 2011, 336576, M.S. e CE, 26 gennaio 2011, 312833, M.H. Belgio: decisione del tribunale competente per le cause riguardanti cittadini stranieri citata dalle autorità belghe, senza riferimento.
- (⁵⁴) CE, 4.5.2011, 320910, M.H.
- (⁵⁵) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>
- (⁵⁶) Per una descrizione sintetica delle procedure di asilo negli Stati membri, cfr. il sito web dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/background_cr/cr_country_factsheets_en.htm
- (⁵⁷) A tale riguardo l'UNHCR osserva quanto segue: «In tali situazioni, sempre più Stati ricorrono alle tecniche video per intervistare i richiedenti asilo, una prassi che suscita parecchie perplessità, soprattutto nel caso dei richiedenti asilo vulnerabili».
- (⁵⁸) Decreto n. 2011-1031, del 29 agosto 2011, sulle condizioni di esercizio del diritto di asilo, *Journal officiel de la République française*, 31.8.2011.
- (⁵⁹) Nel suo contributo all'EASO, l'UNHCR rileva con soddisfazione che la consegna ai richiedenti asilo della documentazione personale è ben diffusa negli Stati membri dell'Unione europea.
- (⁶⁰) Ministero degli Interni, dei territori d'oltremare, delle comunità territoriali e dell'immigrazione, decisione del 18 marzo 2011 di revisione dell'elenco dei paesi di origine sicuri, *Journal officiel de la République française*, 26.3.2011.
- (⁶¹) Ministero degli Interni, dei territori d'oltremare, delle comunità territoriali e dell'immigrazione, decisione del 6 dicembre 2011 di revisione dell'elenco dei paesi di origine sicuri, *Journal Officiel de la République Française*, 9.12.2011.
- (⁶²) Albania, Armenia, Bangladesh, Benin, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Ghana, India, Kosovo, Mali (solo per richiedenti maschi), Maurizio, Moldova, Mongolia, Montenegro, Senegal, Serbia, Tanzania, Ucraina.

- (⁶³) Con sentenza del Consiglio di Stato del 26.3.2012, l'Albania e il Kosovo sono stati depennati dall'elenco dei paesi di origine sicuri.
- (⁶⁴) CE, 18 luglio 2011, 343901, F.M.
- (⁶⁵) Corte di giustizia, cause C-43/11 Samb, C-50/11 Emegor, C-60/11 Mrad, C-63/11 Austine, C-94/11 Godwin, C-113/11 Cherni, C-120/11 Kwadwo, C-140/11 Ngagne, C-156/11 Music, C-169/11 Conteh, C-187/11 Vermisheva.
- (⁶⁶) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0001:0021:IT:PDF>
- (⁶⁷) http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/refugee/funding_refugee_en.htm
- (⁶⁸) Le conclusioni del Consiglio «Giustizia e affari interni» dell'11 e 12 aprile 2011 così recitano: «3. Il Consiglio ribadisce la necessità di dimostrare solidarietà concreta e autentica agli Stati membri esposti più direttamente ai flussi migratori e chiede all'UE e agli Stati membri di continuare a fornire il necessario sostegno a seconda dell'evolversi della situazione, assistendo ad esempio le autorità locali degli Stati membri più colpiti nell'affrontare le ripercussioni immediate dei flussi migratori sull'economia e sulle infrastrutture locali. Il Consiglio si compiace dell'intenzione della Commissione di ampliare, con il sostegno dell'attuale presidenza del Consiglio e della successiva, il progetto pilota esistente, su base volontaria, per le persone che beneficiano di protezione internazionale a Malta».
- (⁶⁹) http://ec.europa.eu/malta/news/over_300_refugees_resettled_en.htm
- (⁷⁰) http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/refugee/funding_refugee_en.htm
- (⁷¹) <http://www.dublin-project.eu>
- (⁷²) http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/refugee/work_programme_2011_en.pdf
- (⁷³) In effetti l'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), della direttiva «Procedure» (direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005) prevede che gli Stati membri dispongano «che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati». L'UNHCR ricorda all'EASO: «L'UNHCR nutre preoccupazioni quanto alla selezione e alle competenze dei responsabili delle decisioni di prima istanza in materia di asilo in alcuni paesi che non richiedono competenze minime né offrono una formazione sistematica. Tranne per alcune eccezioni, risulta che la selezione e le competenze dei responsabili delle decisioni di appello o di seconda istanza in materia di asilo siano migliori. In molti Stati le argomentazioni delle decisioni sulla determinazione dello status, i riferimenti alle informazioni sul paese di origine e ai fatti pertinenti al caso nonché l'analisi giuridica sono di qualità insufficiente».

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Relazione annuale 2011

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 75 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-95079-26-7

doi:10.2847/28318



■ Ufficio delle pubblicazioni



doi:10.2847/28318