



POLITICA DI ASILO

L'obiettivo della politica dell'UE in materia di asilo è offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale in uno degli Stati membri e garantire il rispetto del principio di non respingimento. A tal fine, l'Unione sta cercando di sviluppare un sistema comune europeo di asilo.

BASE GIURIDICA

- Articolo 67, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e articoli 78 e 80 dello stesso trattato.
- Articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

OBIETTIVI

Gli obiettivi sono quelli di sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967. Né il TFUE né la Carta forniscono alcuna definizione dei termini «asilo» e «rifugiato», ma entrambi si riferiscono espressamente alla convenzione di Ginevra e al relativo protocollo.

RISULTATI

A. I progressi nell'ambito dei trattati di Amsterdam e Nizza

Ai sensi del trattato di Maastricht del 1993, la precedente cooperazione intergovernativa in materia di asilo è stata introdotta nel quadro istituzionale dell'UE. In veste di principale attore, il Consiglio doveva associare la Commissione ai suoi lavori e informare il Parlamento sulle iniziative in materia di asilo. La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha competenza in materia d'asilo.

Nel 1999 il trattato di Amsterdam ha attribuito nuove competenze alle istituzioni dell'UE, consentendo loro di elaborare testi legislativi in materia di asilo usando uno specifico meccanismo istituzionale: un periodo transitorio di cinque anni con un diritto di iniziativa condiviso fra la Commissione e gli Stati membri e di decisione all'unanimità in seno al Consiglio, previa consultazione del Parlamento; anche la Corte di giustizia ha ottenuto competenza in casi specifici. Il trattato di Amsterdam ha altresì stabilito che, una volta terminata questa prima fase, il Consiglio poteva decidere che fosse applicata la



normale procedura di codecisione, per poi adottare le proprie decisioni a maggioranza qualificata. Il Consiglio ha deciso in tal senso alla fine del 2004 e la procedura di codecisione si applica dal 2005.

Con l'adozione del programma di Tampere, nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo ha deciso che l'attuazione di un regime europeo comune avrebbe dovuto essere eseguita in due fasi successive: l'adozione di norme minime comuni a breve termine dovrebbe portare a una procedura comune e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione nel lungo termine.

Ciò è sfociato nella cosiddetta «prima fase» del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) per il periodo 1999-2004, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo (e che sostituisce la convenzione internazionale/intergovernativa di Dublino del 1990), compresa la banca dati «Eurodac» per memorizzare e confrontare i dati relativi alle impronte digitali; la definizione di norme minime comuni alle quali gli Stati membri dovevano conformarsi per l'accoglienza dei richiedenti asilo; requisiti necessari ai fini della protezione internazionale e la natura della protezione riconosciuta; e procedure per la concessione e la revoca dello status di rifugiato; nonché una legislazione ulteriore in materia di protezione temporanea, in caso di afflusso in massa.

Nel novembre 2004, il programma dell'Aia ha chiesto che gli strumenti e le misure della seconda fase fossero adottati prima della fine del 2010, mettendo in evidenza l'ambizione dell'UE di andare oltre le norme minime e sviluppare una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione. Nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008, il termine è stato prorogato al 2012.

B. Il Trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009, ha modificato la situazione trasformando le misure in materia di asilo da norme minime, in un sistema comune che comporti status e procedure uniformi.

Questo sistema comune deve comprendere gli elementi seguenti:

- uno status uniforme in materia di asilo,
- uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria,
- un sistema comune di protezione temporanea,
- procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria,
- criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo,
- norme concernenti le condizioni di accoglienza,
- il partenariato e la cooperazione con i paesi terzi.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'articolo 80 del TFUE dispone esplicitamente il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri. Le azioni dell'UE in materia di asilo



dovrebbero, se del caso, contenere misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio. Il trattato ha inoltre significativamente trasformato la procedura decisionale in materia di asilo, introducendo la procedura di codecisione come procedura standard. Inoltre, il controllo giurisdizionale effettuato dalla CGUE è notevolmente migliorato. Ora i ricorsi a titolo pregiudiziale possono essere esercitati da qualsiasi giurisdizione di uno Stato membro e non più soltanto, come avveniva in passato, dalle giurisdizioni nazionali che si pronunciano in ultimo grado. Ciò ha consentito alla CGUE di sviluppare una giurisprudenza più consistente in materia di asilo.

Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 10 dicembre 2009 per il periodo 2010-2014, ha riaffermato «l'obiettivo di stabilire uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale». In particolare, il programma sottolineava la necessità di promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri sottoposti a particolari pressioni e il ruolo centrale spettante al nuovo Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Nonostante la Commissione avesse presentato le sue proposte per la seconda fase del CEAS già nel 2008-2009, i negoziati sono andati avanti lentamente. Di conseguenza, la «seconda» fase del CEAS è stata adottata dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, con un cambiamento di orientamento che da norme minime ha portato a una procedura comune di asilo sulla base di uno status di protezione uniforme.

C. I principali strumenti giuridici esistenti e gli attuali sforzi di riforma

Fatta eccezione per la rifusione della [direttiva sulle qualifiche](#), entrata in vigore nel gennaio 2012, gli altri atti legislativi rifusi sono entrati in vigore solo nel luglio 2013 (il [regolamento Eurodac](#); il [regolamento Dublino III](#); la [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#); e la [direttiva sulle procedure di asilo](#)), il che significa che i ritardi nel recepimento, a metà luglio 2015, hanno coinciso con il culmine della crisi migratoria. Nel giugno 2014 il Consiglio europeo ha definito gli [orientamenti strategici](#) della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 68 del TFUE) per i prossimi anni, sulla base della [comunicazione della Commissione](#) del marzo 2014 e basandosi sui risultati raggiunti dal programma di Stoccolma. Tali orientamenti sottolineano che il pieno recepimento e l'attuazione effettiva del CEAS costituiscono una priorità assoluta.

In considerazione delle pressioni migratorie a partire dal 2014, la Commissione ha pubblicato l'[Agenda europea sulla migrazione](#) nel maggio 2015 (4.2.3.), che ha proposto diverse misure per affrontare tale pressione, compreso il sistema basato sui punti di crisi, istituito tra l'EASO, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (in precedenza Frontex) e Europol, che opera sul terreno, con gli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. L'approccio basato sui punti di crisi è inoltre inteso a contribuire all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione di emergenza, per un totale di 160 000 persone bisognose di protezione internazionale, che sono stati proposti dalla Commissione per assistere l'Italia e la Grecia e adottati dal Consiglio il [14 settembre](#) e il [22 settembre 2015](#), previa consultazione del Parlamento europeo. La decisione del Consiglio è stata in seguito mantenuta nella [sentenza](#) della



CGUE del 6 settembre 2017. La ricollocazione è intesa come un meccanismo per mettere in pratica il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, di cui all'articolo 80 del TFUE. Tuttavia, le quote di ricollocazione sono state [inferiori al previsto](#) e le ricollocazioni sono state attuate lentamente.

L'agenda europea sulla migrazione, inoltre, definisce le nuove tappe verso una riforma del CEAS, che sono state presentate sotto forma di due pacchetti di proposte legislative nel maggio e luglio 2016 e sono attualmente in discussione tra il Parlamento e il Consiglio. La serie di iniziative legislative è destinata a migliorare il CEAS, tra l'altro, proponendo regolamenti direttamente applicabili, anziché direttive (ad eccezione delle condizioni di accoglienza, che rimarrebbero una direttiva e devono ancora essere attuate nel diritto nazionale), e riguarda:

- misure volte a semplificare, chiarire e abbreviare le [procedure di asilo](#), ad assicurare garanzie comuni per i richiedenti asilo e garantire norme più severe per combattere gli abusi, ivi compreso un elenco comune di paesi di origine sicuri, originariamente proposto come un [regolamento distinto](#); la commissione LIBE del Parlamento ha approvato la propria [relazione](#) il 25 aprile 2018, che funge da mandato negoziale.
- chi può beneficiare di protezione internazionale (la cosiddetta «[direttiva qualifiche](#)»), al fine di conseguire una maggiore convergenza dei tassi di riconoscimento e delle forme di protezione, comprese le disposizioni più restrittive che sanzionano i movimenti secondari dei richiedenti, e riesami obbligatori dello status anche per i profughi riconosciuti; la commissione LIBE del Parlamento ha adottato la propria [relazione](#) il 15 giugno 2017. A metà 2018 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio che non è ancora stato posto in votazione.
- le [condizioni di accoglienza](#), presentano più punti controversi, ad esempio, il periodo di attesa prima che i richiedenti protezione internazionale abbiano accesso al mercato del lavoro e l'approccio punitivo della Commissione nell'impedire che i richiedenti si rechino in uno Stato membro non competente a trattare la loro domanda di asilo; la commissione LIBE del Parlamento ha approvato la propria [relazione](#) il 25 aprile 2017, confermata dall'Aula quale mandato per avviare negoziati interistituzionali. A metà 2018 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio che non è ancora stato posto in votazione.
- la riforma del [regolamento di Dublino](#), che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (in linea di principio il primo paese di ingresso). La proposta mantiene inalterati gli attuali criteri del sistema di Dublino, mentre un meccanismo correttivo di assegnazione attenua la situazione di pressione sproporzionata in cui si trovano gli Stati membri; Pertanto, [la proposta della Commissione del settembre 2015](#) di un regolamento relativo a un meccanismo permanente di ricollocazione di crisi, nel quadro del sistema di Dublino, è attualmente in sospenso al Consiglio. Analogamente, la precedente [proposta di modificare il regolamento di Dublino](#) per quanto riguarda la disposizione concernente lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale per minori non accompagnati



che non hanno familiari sul territorio degli Stati membri, è stata ritirata e il suo contenuto è incluso nell'attuale proposta Dublino III; la commissione LIBE del Parlamento ha approvato la propria [relazione](#) il 19 ottobre 2017, confermata dall'Aula quale mandato per avviare negoziati interistituzionali.

- una revisione della [banca dati Eurodac per le impronte digitali dei richiedenti asilo](#), affinché comprenda i dati personali dei cittadini di paesi terzi che non chiedono protezione internazionale, ma sono risultati soggiornare irregolarmente nell'UE, consenta di applicare la legge per accedere alla banca e il rilevamento delle impronte digitali dei bambini a partire dall'età di sei anni, per facilitare il controllo e il ricongiungimento familiare; alla commissione LIBE del Parlamento è stato conferito il mandato negoziale dall'Aula per la sua [relazione](#) del 30 maggio 2017.
- la trasformazione dell'EASO da un'agenzia di sostegno dell'UE, a una vera e propria [agenzia dell'UE per l'asilo](#)(EUAA), incaricata di agevolare il funzionamento del CEAS, di assicurare la convergenza nella valutazione delle domande di asilo in tutta l'UE e di monitorare l'applicazione operativa e tecnica del diritto dell'Unione, compresa l'assistenza agli Stati membri nella formazione di esperti nazionali; il Parlamento ha approvato la propria [relazione](#) l'8 dicembre 2016 e a metà giugno 2017 è stato raggiunto un largo accordo provvisorio con il Consiglio. Nel settembre 2018 la Commissione ha presentato una [proposta modificata](#) volta a rafforzare l'EUAA mediante un incremento del personale, degli strumenti e delle risorse finanziarie, in modo da garantire che gli Stati membri possano contare in qualsiasi momento sul pieno sostegno operativo dell'UE.
- un [quadro dell'Unione per il reinsediamento](#), che preveda norme comuni dell'Unione sull'ammissione di cittadini di paesi terzi, compresi il sostegno finanziario per gli sforzi di reinsediamento degli Stati membri, a complemento dei programmi ad hoc attuali di reinsediamento nazionali e multilaterali. La commissione LIBE del Parlamento ha approvato la propria [relazione](#) il 12 ottobre 2017 e ha ricevuto il mandato a negoziare con il Consiglio.

La [direttiva del 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea](#) in caso di afflusso massiccio di sfollati è ancora in vigore, ma non è mai stata applicata finora, neppure durante il picco della crisi migratoria, probabilmente a causa della vaghezza dei termini e delle tensioni tra gli Stati membri in seno al Consiglio, sulla ripartizione degli oneri.

D. La dimensione esterna

Nel 2011 la Commissione ha adottato l'[approccio globale in materia di migrazione e mobilità](#) (GAMM) che costituisce il quadro generale della politica estera dell'Unione in materia di migrazione e di politica di asilo, definisce le modalità con cui l'UE conduce la propria politica di dialogo e cooperazione con i paesi extra-UE, sulla base di priorità definite con chiarezza e integrate nell'azione esterna generale dell'UE, compresa la cooperazione allo sviluppo. I suoi principali obiettivi sono quelli di organizzare meglio la migrazione legale, prevenire e combattere la migrazione irregolare, massimizzare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo e promuovere la protezione internazionale.



Nel marzo 2016 il Consiglio europeo e la Turchia hanno raggiunto un accordo inteso a ridurre il flusso di migranti irregolari attraverso la Turchia verso l'Europa. Secondo la [dichiarazione UE-Turchia](#), tutti i nuovi migranti irregolari e i richiedenti asilo che giungono dalla Turchia nelle isole greche e le cui domande di asilo sono state dichiarate inammissibili devono essere rinviiati in Turchia. E per ogni siriano che ritorna in Turchia, un altro siriano dovrebbe essere reinsediato nell'UE, in cambio di un'ulteriore liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi e l'erogazione di 6 miliardi di EUR a titolo dello strumento per i rifugiati in Turchia, fino alla fine del 2018. Secondo la [relazione della Commissione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione](#), del maggio 2018, la dichiarazione ha continuato a svolgere un ruolo chiave nel garantire che la sfida posta dalla migrazione nel Mediterraneo orientale sia affrontata in modo efficace. Tuttavia, la relazione sottolinea che persistono carenze: in particolare, la lentezza dell'esame delle domande di asilo in Grecia continua a frenare i rinvii in Turchia.

A livello mondiale, nel settembre 2016 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la [dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti](#), un'importante dichiarazione politica volta a migliorare il modo in cui la comunità internazionale risponde ai grandi spostamenti di rifugiati e migranti, nonché a situazioni di presenza prolungata dei rifugiati. Di conseguenza, due patti globali saranno adottati nel 2018, per i rifugiati e gli altri migranti. La dichiarazione di New York stabilisce un quadro globale di risposta per i rifugiati (CRRF), con azioni specifiche necessarie per alleviare la pressione che grava sui paesi ospitanti, per accrescere l'autonomia dei rifugiati nei paesi terzi, per estendere l'accesso a soluzioni che prevedono il coinvolgimento di paesi terzi e per creare le condizioni necessarie per consentire il ritorno sicuro e dignitoso dei rifugiati. Nell'ambito del seguito dato alla dichiarazione di New York del 2016, l'Alto Commissario per i rifugiati proporrà un «patto globale sui rifugiati» nella sua relazione annuale all'Assemblea generale nel 2018.

Nella sua [sessione plenaria di aprile 2018](#), il Parlamento europeo ha dichiarato che l'UE e i suoi Stati membri devono assumere un ruolo di guida nei negoziati in corso a livello mondiale, al fine di concordare i due patti, in particolare in considerazione della decisione degli Stati Uniti di ritirarsi dai negoziati.

E. I finanziamenti disponibili per le politiche di asilo

Il principale strumento di finanziamento del bilancio dell'Unione nel settore dell'asilo è il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), con una dotazione per il periodo 2014-2020 che di recente è aumentata, passando da 3,31 a 6,6 miliardi di EUR. Per il prossimo bilancio dell'UE a lungo termine relativo al periodo 2021-2027, la Commissione propone di incrementare del 51 % i finanziamenti a titolo del Fondo asilo e migrazione (AMF) rinnovato, portandoli a 10,4 miliardi di EUR, al fine tra l'altro di rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del CEAS, inclusa la sua dimensione esterna. Altri strumenti di finanziamento dell'UE, come il Fondo sociale europeo (FES [2.3.2](#)), il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD, [2.3.9](#)) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR [3.1.2](#)) destinano anch'essi fondi, soprattutto per sostenere l'integrazione dei rifugiati e dei migranti, benché la quota dei fondi ad essi assegnati non sia contabilizzata separatamente nelle linee di bilancio, e quindi non sia visibile.



Analogamente, la dotazione iniziale dell'EASO, futura Agenzia dell'UE per l'asilo (EUAA), per il periodo 2014-2020 è passata da 109 a 456 milioni di EUR. Per essere pronta in futuro a fornire pieno sostegno operativo per quanto concerne le procedure di asilo, la Commissione propone un bilancio di 1,25 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027.

Al di fuori del quadro finanziario pluriennale (QFP), ma all'interno del bilancio dell'UE, vi sono fondi fiduciari per le misure esterne, come il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (1,8 miliardi di EUR) per aiutare i paesi dell'Africa nella gestione della migrazione e del controllo delle frontiere, il Fondo fiduciario regionale dell'UE, in risposta alla crisi siriana (500 milioni di EUR), e lo strumento per i rifugiati in Turchia (v. sopra, finora 3 miliardi di EUR).

Infine, al di fuori del bilancio dell'UE, vi è il Fondo europeo di sviluppo (FES, pari a 30,5 miliardi di EUR, di cui un contributo di 2,2 miliardi di EUR per il Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa), incentrato sull'eliminazione della povertà e la realizzazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ma sempre più utilizzato per finanziare la risposta alle questioni relative alla migrazione, in questi ultimi anni.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La [risoluzione del 12 aprile 2016](#) sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di migrazione fornisce un quadro generale delle principali posizioni e preoccupazioni del Parlamento in materia di asilo.

Il Parlamento ha chiesto procedure affidabili ed eque, attuate in maniera efficace e basate sul principio di non respingimento. Esso ha sottolineato la necessità di evitare una riduzione dei livelli di protezione o della qualità dell'accoglienza e di garantire una ripartizione più equa dell'onere sostenuto dagli Stati membri alle frontiere esterne dell'UE. Il Parlamento ha invitato gli Stati membri ad avvalersi delle possibilità esistenti per fornire visti umanitari e ritiene che le persone in cerca di protezione internazionale dovrebbero poter presentare a qualsiasi consolato o ambasciata la domanda di visto umanitario europeo; esso ha pertanto chiesto una modifica del codice dei visti dell'Unione.

Il Parlamento stima che siano necessarie ulteriori iniziative per garantire che il sistema europeo comune di asilo diventi un sistema davvero uniforme; si rende necessaria una valutazione completa della sua attuazione. Il Parlamento ha sottolineato l'importanza del riconoscimento reciproco, da parte degli Stati membri, non solo delle decisioni negative, ma anche delle decisioni positive in materia di asilo.

Il Parlamento ha evidenziato che il trattenimento dovrebbe essere possibile solo in condizioni eccezionali, chiaramente definite e in presenza del diritto di ricorso giurisdizionale. Esso ha inoltre espresso il suo appoggio alla creazione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Per quanto riguarda le relazioni con i paesi terzi, nell'ambito dell'[approccio globale in materia di migrazione e mobilità](#), il Parlamento chiede l'intensificazione degli sforzi per lo sviluppo di capacità e per le attività di reinsediamento, che dovrebbero essere attuati di concerto con i paesi terzi che ospitano grandi popolazioni di rifugiati. Il Parlamento



ritiene che la cooperazione con i paesi terzi debba concentrarsi sulla lotta contro le cause profonde dei flussi irregolari verso l'Europa.

Il Parlamento dispone altresì dello strumento di ricorso in annullamento dinanzi alla Corte di giustizia. Questo strumento è stato utilizzato con successo nella [sentenza del 6 maggio 2008 della CGUE](#) per ottenere l'annullamento delle disposizioni relative alle modalità di adozione dell'elenco comune di paesi terzi considerati paesi d'origine sicuri e paesi terzi europei sicuri, a norma della direttiva 2005/85/CE del Consiglio.

Per saperne di più su quest'argomento:

- [L'immigrazione in Europa](#)
- [Crisi dei migranti in Europa](#)
- [Politica di immigrazione dell'UE](#)

Marion Schmid-Drüner

10/2018

