



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^[1]. A tal fine, l'UE sta cercando di sviluppare un sistema europeo comune di asilo.

BASE GIURIDICA

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

OBIETTIVI

L'UE mira a 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. Tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 e al relativo 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 OTTENUTI

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 delle iniziative in materia di asilo. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) non aveva alcuna competenza in materia di 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

[1] Uno dei principi fondamentali del diritto internazionale in materia di rifugiati e diritti umani, che vieta agli Stati di rimpatriare le persone verso un paese in cui sussiste il rischio concreto che esse siano oggetto di persecuzioni, torture, trattamenti disumani o degradanti o qualsiasi altra violazione dei diritti umani.



Consiglio, previa consultazione del Parlamento; anche la Corte di giustizia ha ottenuto competenza in casi specifici. Il trattato di Amsterdam ha altresì sancito che, una volta terminata questa prima fase della durata di cinque anni, il Consiglio avrebbe potuto stabilire l'applicazione della 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 (ora nota come procedura legislativa ordinaria) si applica dal 2005.

Con l'adozione del programma di Tampere, nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo ha deciso che l'attuazione del sistema europeo comune di asilo avrebbe dovuto essere eseguita in due fasi: l'introduzione 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'UE nel lungo termine.

Ciò è sfociato nella "prima fase" del sistema europeo comune di asilo (CEAS) per il periodo 1999-2004, che ha stabilito i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo (e che ha sostituito la convenzione internazionale/intergovernativa di Dublino del 1990), compresa la banca dati del sistema europeo per il confronto delle impronte digitali (Eurodac) per memorizzare e confrontare i dati relativi alle impronte digitali. Esso ha definito inoltre le norme minime comuni alle quali gli Stati membri erano tenuti a conformarsi per l'accoglienza dei richiedenti asilo, i requisiti necessari ai fini della protezione internazionale e la natura della protezione riconosciuta, nonché le procedure consolidate per concedere e revocare lo status di rifugiato. Un'ulteriore legislazione riguarda la 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, passando dalla definizione di norme minime alla creazione di 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 TFUE sancisce esplicitamente il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, compreso qualsiasi onere finanziario, tra gli Stati membri. Le azioni dell'UE in materia di asilo dovrebbero, se del caso, contenere misure appropriate al fine di garantire che tale principio venga applicato. Il trattato ha inoltre significativamente trasformato la procedura decisionale in materia di asilo, rendendo la procedura di codecisione la procedura standard. Inoltre, il controllo giurisdizionale effettuato dalla CGUE è stato 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, ora Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, [EUAA](#)).

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

La 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 ([direttiva sulla protezione temporanea](#)) è stata concepita come quadro per la gestione di flussi massicci inattesi di sfollati e per la fornitura di protezione immediata a dette persone. Gli obiettivi della suddetta direttiva sono ridurre le disparità tra le politiche degli Stati membri in materia di accoglienza e trattamento degli sfollati in una situazione di spostamento di massa, nonché promuovere la solidarietà tra gli Stati membri. È stata attivata per la prima volta dal Consiglio in risposta all'invasione senza precedenti dell'Ucraina da parte della Russia, avvenuta il 24 febbraio 2022, per offrire un'assistenza rapida ed efficace alle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.

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 TFUE) per i prossimi anni, sulla base della [comunicazione della Commissione](#) del marzo 2014 e partendo dai 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 (ora EUAA), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (in precedenza Frontex) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), che opera sul campo 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. Il sistema basato sui punti di crisi dovrebbe anche contribuire all'attuazione dei meccanismi di ricollocazione di emergenza per un totale di 160 000 persone che necessitano di protezione internazionale. Tali meccanismi sono stati proposti dalla Commissione per assistere l'Italia e la Grecia e adottati dal Consiglio il [14](#) 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 TFUE. Tuttavia, le quote di ricollocazione sono state [inferiori al previsto](#) e le ricollocazioni sono state attuate lentamente.

L'agenda europea sulla migrazione definisce inoltre le fasi successive verso la riforma del CEAS, presentate in due pacchetti di proposte legislative a maggio e luglio del 2016 e discusse dal Parlamento e dal Consiglio durante la legislatura conclusasi a maggio 2019. Ciononostante, non sono stati adottati atti legislativi nella legislatura 2014-2019 a causa del blocco dei fascicoli in seno al Consiglio o della sospensione di altri fascicoli specifici in ragione del blocco dei fascicoli correlati.

Il 23 settembre 2020 la Commissione ha pubblicato il [nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#), nel tentativo di dare nuovo slancio alla riforma del CEAS in fase di stallo. Il patto mira a trovare un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà. La Commissione propone di integrare la procedura di asilo nella gestione globale della migrazione, legandola ad accertamenti preliminari e rimpatri.

La prima proposta di riforma da approvare riguardava la creazione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che sostituisce l'EASO. L'EUAA è stata creata con il regolamento (UE) 2021/2303, [pubblicato](#) nella Gazzetta ufficiale il 30 dicembre 2021.

Nel settembre 2022 il Parlamento e cinque presidenze di turno del Consiglio hanno sottoscritto una [tabella di marcia](#) comune sull'organizzazione, il coordinamento e l'attuazione del calendario dei negoziati tra i legislatori sul sistema europeo comune di asilo e sul nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo. Si sono impegnati a collaborare per adottare la riforma delle norme dell'UE in materia di migrazione e asilo prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2024.



A fine 2022 è stato raggiunto un accordo politico sulla [riforma della direttiva sulle condizioni di accoglienza \(rifusione\)](#), sulla proposta di un [quadro dell'UE per il reinsediamento](#) e sulla proposta di un [regolamento sulle qualifiche](#).

Sono ancora in corso i triloghi tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sui seguenti documenti: il [regolamento Eurodac](#), il [regolamento sulla procedura di asilo](#), il [regolamento sugli accertamenti](#), il [regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#) e il [regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore](#).

Nella sua [raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE](#), la Commissione ha raccomandato agli Stati membri di attuare i loro impegni non realizzati in materia di reinsediamento e ha invitato gli Stati membri a introdurre e utilizzare maggiormente altri percorsi di ammissione umanitaria, quali il ricongiungimento familiare e programmi di sponsorizzazione privati o a livello di comunità, nonché percorsi complementari legati all'istruzione e al lavoro.

D. La dimensione esterna

Adottato nel 2011 dalla Commissione, [l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità](#) rappresenta il quadro generale della politica esterna dell'Unione in materia di migrazione e di asilo. Esso definisce in che modo l'UE conduce il dialogo politico e la cooperazione con i paesi terzi, sulla base di priorità chiaramente definite. È integrato nell'azione esterna globale dell'UE e comprende la cooperazione allo sviluppo. I suoi principali obiettivi sono organizzare meglio la migrazione legale, prevenire e contrastare la migrazione irregolare, massimizzare l'impatto della migrazione e della mobilità in termini di 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 verso l'Europa attraverso la Turchia. 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 dovrebbero essere rinviate in Turchia. Inoltre, per ogni siriano rinvio in Turchia, un altro siriano dovrebbe essere reinsediato nell'UE, in cambio di un'ulteriore liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi e dell'erogazione di 6 miliardi di EUR a titolo dello strumento per i rifugiati in Turchia, fino alla fine del 2018. Secondo l'ultima [relazione della Commissione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione](#), del 16 ottobre 2019, la dichiarazione ha svolto un ruolo chiave nel garantire che la sfida posta dalla migrazione nel Mediterraneo orientale fosse affrontata in modo efficace. Nell'ottobre 2021 il Consiglio europeo [ha invitato](#) la Turchia a garantire l'attuazione integrale e non discriminatoria della dichiarazione UE-Turchia del 2016, anche nei confronti della Repubblica di Cipro. Il dialogo ad alto livello UE-Turchia sulla migrazione si è svolto il 23 novembre 2023.

Una delle iniziative chiave presentate nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo è stata la promozione di partenariati su misura e reciprocamente vantaggiosi con i paesi terzi nel settore della migrazione. Nel luglio 2023 la Commissione [ha firmato](#) un memorandum d'intesa con la Tunisia.

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 agli spostamenti di rifugiati e migranti su larga scala, nonché a situazioni di presenza prolungata dei rifugiati. Di conseguenza, due patti globali sono stati adottati nel 2018, per i rifugiati e gli altri migranti. La dichiarazione di New York stabilisce un quadro globale di risposta per i rifugiati, definendo azioni specifiche necessarie per alleviare la pressione che grava sui paesi ospitanti, per accrescere l'autonomia dei rifugiati, per estendere l'accesso a soluzioni che prevedono il coinvolgimento di paesi terzi e per migliorare le condizioni nei paesi di origine, al fine di consentire il ritorno sicuro e dignitoso dei rifugiati. Sulla base di questi quattro obiettivi principali, il 17 dicembre 2018 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha affermato il [patto globale sui rifugiati](#).

E. I finanziamenti disponibili per le politiche di asilo

Il principale strumento di finanziamento nel bilancio dell'UE in materia di asilo è il Fondo Asilo, migrazione e integrazione ([AMIF](#)). La dotazione dell'AMIF durante il precedente bilancio a lungo termine dell'UE (2014-2020), che ha coinciso con la crisi migratoria, è stata aumentata da 3,31 miliardi di EUR a 6,6 miliardi di EUR. Per il prossimo bilancio dell'UE a lungo termine relativo al periodo 2021-2027, i finanziamenti sono stati nuovamente aumentati a 9,9 miliardi di EUR nel quadro del nuovo AMIF, anche per gestire la migrazione, l'asilo e l'integrazione con modalità efficaci e umane, includendo il sostegno finanziario agli Stati membri per la solidarietà dimostrata attraverso il reinsediamento e la ricollocazione. Altri strumenti di finanziamento dell'UE, quali il Fondo sociale europeo ([2.3.2](#)), il Fondo di aiuti europei agli indigenti ([2.3.9](#)) e il Fondo europeo di sviluppo regionale ([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 risulti chiara.

Analogamente, la dotazione iniziale dell'[EASO \(ora EUAA\)](#), per il periodo 2014-2020 è passata da 109 a 456 milioni di EUR. Per renderla pronta a fornire pieno sostegno operativo per le procedure di asilo in futuro, il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) prevede un bilancio di 1,22 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027.

Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI – Europa globale) è stato istituito dal [regolamento \(UE\) 2021/947](#). Riunisce la maggior parte degli strumenti di finanziamento esterno dell'UE presenti separatamente nel periodo di bilancio precedente (2014-2020). Ammonta a 79,5 miliardi di EUR e include un obiettivo di spesa indicativo del 10 % nel settore della migrazione (un approccio incentivante flessibile in materia di migrazione).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha sempre fermamente sostenuto la necessità di un sistema europeo comune di asilo, conformemente agli impegni giuridici dell'Unione. Il Parlamento ha anche chiesto la riduzione della migrazione irregolare e la protezione dei gruppi vulnerabili.

Il 7 settembre 2022 il Parlamento e cinque presidenze di turno del Consiglio [si sono impegnati](#) a collaborare per adottare le riforme delle norme dell'UE in materia di



migrazione e asilo, avviate nel 2016, prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2024.

Il Parlamento può presentare un ricorso per annullamento dinanzi alla CGUE. Tale strumento è stato utilizzato con successo (cfr. sentenza della [CGUE del 6 maggio 2008](#)) 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.

Visita la pagina del Parlamento europeo dedicata alla [risposta europea alla questione dei migranti](#)

Georgiana Sandu
10/2023

