



## 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<sup>[1]</sup>. A tal fine, l'Unione 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 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'Unione nel lungo termine.

Ciò è sfociato nella «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 del sistema europeo per il confronto delle impronte digitali (Eurodac) per memorizzare e confrontare i dati relativi alle impronte digitali. Esso definisce 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, introducendo la procedura di codecisione come 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).

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 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, 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 a causa del blocco dei fascicoli in seno al Consiglio o della sospensione di altri fascicoli specifici in ragione del blocco dei fascicoli correlati. 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 continuerebbero a essere coperte da una direttiva, la quale richiederebbe pertanto il recepimento nel diritto nazionale). Essa riguarda:

- le 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](#). Il 25 aprile 2018 la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento ha adottato la propria [relazione](#).
- Chi può beneficiare di protezione internazionale (cfr. la [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 ha approvato la sua [relazione](#) il 15 giugno 2017.
- La direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([direttiva sulle condizioni di accoglienza \(rifusione\)](#)), che ha sostituito l'iniziale direttiva 2003/9/EC del Consiglio sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo. La direttiva rifusa mira a garantire norme dignitose e più armonizzate in materia di condizioni di accoglienza, tra cui l'accesso ad alloggi, alimenti, vestiti, assistenza sanitaria (comprese cure mediche e psicologiche) e istruzione per i minori, nonché l'accesso all'occupazione rispettando determinate condizioni. Il 13 luglio 2016 la Commissione ha presentato una [proposta legislativa](#) relativa alla riforma della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione). Il 25 aprile 2017 la commissione LIBE ha approvato una [relazione](#) sulla proposta legislativa della Commissione.



- 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, al contempo integrandoli mediante un meccanismo correttivo di assegnazione per fornire un sostegno a quegli Stati membri che si trovano in una situazione di pressione sproporzionata. La commissione LIBE ha approvato la sua [relazione](#) il 19 ottobre 2017.
- Una revisione della [banca dati Eurodac per le impronte digitali dei richiedenti asilo](#), affinché tale banca dati comprenda i dati personali dei cittadini di paesi terzi che non hanno richiesto protezione internazionale e sono risultati soggiornare irregolarmente nell'UE e al fine di consentire alle autorità di contrasto di accedere alla banca dati e permettere il rilevamento delle impronte digitali dei bambini, a partire dall'età di sei anni, per facilitare il controllo e il ricongiungimento familiare. La commissione LIBE ha approvato la sua [relazione](#) il 30 maggio 2017.
- La trasformazione dell'EASO da un'agenzia di sostegno dell'UE a una vera e propria [agenzia dell'Unione europea 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](#) sulla proposta l'8 dicembre 2016 e a metà giugno 2017 è stato raggiunto un ampio accordo provvisorio con il Consiglio. Il 12 settembre 2018, mentre l'accordo provvisorio di giugno 2017 era ancora in sospeso, la Commissione ha adottato una [proposta modificata](#) di regolamento sull'agenzia dell'Unione europea per l'asilo che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010. La proposta modificata chiarisce determinati compiti operativi dell'EUAA e mira ad allineare talune disposizioni dell'accordo provvisorio sull'EUAA al suo nuovo progetto di regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea - Frontex (presentati contemporaneamente nel settembre 2018) e a rafforzare ulteriormente la cooperazione tra le due agenzie. La commissione LIBE ha inizialmente respinto la proposta modificata il 10 dicembre 2018. Tuttavia, nel giugno 2021 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un nuovo accordo provvisorio sul regolamento EUAA, sulla base del precedente accordo del 2017, sebbene l'applicazione di alcune disposizioni del regolamento (in particolare quelle relative alle nuove funzioni di monitoraggio conferite all'agenzia) sia rinviata a una data successiva.
- Un [quadro dell'Unione per il reinsediamento](#), che preveda norme comuni dell'Unione sull'ammissione di cittadini di paesi terzi che necessitano di protezione internazionale, compresi il sostegno finanziario per gli sforzi di reinsediamento degli Stati membri, a complemento degli attuali programmi ad hoc di reinsediamento nazionali e multilaterali. La commissione LIBE ha approvato la sua [relazione](#) sulla proposta il 12 ottobre 2017. Il 13 giugno 2018 il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio in merito ai principali elementi del regolamento. Tuttavia, poiché il Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri presso l'Unione europea non l'ha approvato formalmente, i negoziati a livello tecnico sono proseguiti e il Parlamento ha



successivamente comunicato in modo informale l'intenzione di mantenere, in linea di principio, quanto concordato nell'accordo provvisorio raggiunto nel trilogato di giugno 2018. Il Consiglio continua ad occuparsi di questo fascicolo legislativo adottando un approccio "a pacchetto".

- 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. La direttiva, tuttavia, non è mai stata concretamente applicata, nonostante i numerosi e massicci flussi di profughi verso l'UE seguiti alla sua elaborazione, a causa della necessità dell'unanimità per le decisioni in seno al Consiglio, dei termini vaghi contenuti nella direttiva stessa e delle tensioni tra gli Stati membri in sede di Consiglio relativamente alla condivisione degli oneri.

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. Essa propone:

- una nuova procedura di frontiera, mediante modifica della sua proposta del 2016 relativa a un regolamento sulla procedura di asilo, al fine di stabilire rapidamente lo status dei migranti al momento dell'arrivo, concepita per operare in sinergia con una procedura di rimpatrio alla frontiera ([proposta modificata relativa a un regolamento sulla procedura di asilo](#)), onde consentire il rimpatrio tempestivo dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta. A seguito di una [valutazione dell'attuazione a livello europeo](#), il 10 febbraio 2021 il Parlamento ha approvato una [risoluzione](#) in cui critica l'applicazione della procedura di frontiera ai sensi dell'articolo 43 della direttiva sulle procedure di asilo del 2013.
- Un processo di accertamento preliminare all'ingresso, che dovrebbe essere applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che si trovano alle frontiere esterne senza soddisfare le condizioni di ingresso o a seguito dello sbarco successivo a un'operazione di ricerca e soccorso ([proposta di regolamento sull'accertamento preliminare all'ingresso](#)).
- Un quadro comune, istituito attraverso la sua [proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione](#), volto a garantire che la sfida posta dagli arrivi irregolari non sia affrontata da pochi Stati membri ma da tutti i paesi. La Commissione propone alcune nuove disposizioni per quanto concerne la determinazione della competenza per una domanda di asilo, un nuovo meccanismo di solidarietà incentrato sulla ricollocazione (in particolare per la quota significativa di migranti sbarcati a seguito di operazioni di ricerca e soccorso



in mare) e sulla sponsorizzazione dei rimpatri. Di conseguenza, la Commissione ha ritirato la sua proposta Dublino del 2016, poiché le disposizioni della stessa sono state integrate nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

- Un [regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore](#) per far fronte alle situazioni eccezionali di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi che arrivano irregolarmente, onde garantire agli Stati membri la flessibilità necessaria per reagire in un momento di crisi e assicurare che il sistema di solidarietà previsto dal regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione sia adeguato ai tempi di crisi. Di conseguenza, la Commissione ha ritirato la sua [proposta relativa al meccanismo di ricollocazione di crisi del 2015](#) e intende abrogare la direttiva sulla protezione temporanea.
- Una [proposta modificata di regolamento che istituisce l'Eurodac](#), presentata nel 2016, che prevede di trasformare l'Eurodac in una banca dati dell'Unione atta a sostenere il quadro comune in materia di asilo, reinsediamento e migrazione irregolare, comprese le politiche di rimpatrio, che sia pienamente interoperabile con le banche dati per la gestione delle frontiere.

La Commissione propone inoltre di basarsi sui progressi già compiuti relativamente ai restanti fascicoli e il Parlamento e il Consiglio sono incoraggiati a progredire quanto prima, in particolare per quanto riguarda il regolamento qualifiche, la direttiva sulle condizioni di accoglienza, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e il quadro dell'Unione per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria. Infine, nella sua [raccomandazione relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE](#), la Commissione raccomanda agli Stati membri di attuare nel 2021 i loro impegni non realizzati del 2020 in materia di reinsediamento e invita 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. 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 rinviiati in Turchia. Inoltre, per ogni siriano rinviiato 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 continuato a svolgere un ruolo chiave nel garantire che la sfida posta dalla migrazione nel Mediterraneo orientale sia affrontata in modo efficace. La relazione sottolinea tuttavia che la Turchia sta attualmente affrontando una crescente pressione migratoria, in quanto l'instabilità dell'intera regione persiste, e che gli aiuti dell'UE forniscono un sostegno vitale alle persone in stato di necessità mediante la dotazione di 6 miliardi di EUR dello strumento per i rifugiati in Turchia. Nel febbraio 2020 la Turchia ha minacciato di sospendere la dichiarazione, il che ha causato una reazione a catena in Grecia, la quale ha sospeso il diritto di asilo e bloccato numerosi migranti alle sue frontiere, nonché casi segnalati di respingimento nel Mar Egeo. Nel marzo 2020 la Turchia ha sospeso la riammissione dei rimpatriati dalle isole greche a causa della pandemia e l'UE sta attualmente cercando di convincere la Turchia a riprendere la riammissione al più alto livello politico.

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. Di conseguenza, la dichiarazione UE-Turchia potrebbe fungere da modello per futuri accordi di cooperazione dell'Unione con i paesi nordafricani, sebbene la compatibilità delle misure previste dalla dichiarazione con il diritto internazionale e dell'UE in materia di rifugiati e con le norme in materia di diritti umani sia discutibile.

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 creare nei paesi di origine le condizioni necessarie per 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 (FSE [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 risulti chiara.

Analogamente, la dotazione iniziale dell'[EASO, futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo \(EUAA\)](#), 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.

Al di fuori del QFP, ma nel quadro del bilancio dell'UE, vi sono fondi fiduciari per le misure esterne, quali:

- il fondo fiduciario di emergenza dell'UE per l'Africa (5 miliardi di EUR per il suo periodo iniziale di cinque anni), il cui mandato è stato prorogato fino alla fine del 2021, allo scopo di assistere i paesi africani nella gestione della migrazione e nel controllo delle frontiere;
- il fondo fiduciario regionale dell'Unione europea (che ha attivato 2,2 miliardi di EUR dalla sua creazione nel 2014), istituito in risposta alla crisi siriana, che è stato prorogato fino alla fine del 2021 e che sarà sostituito dalla risposta dell'UE alla crisi siriana a titolo del QFP 2021-2027 e
- lo strumento per i rifugiati in Turchia (3 miliardi di EUR per il periodo 2016-2017 e 3 miliardi di EUR per il periodo 2018-2019, entrambe le tranche sono interamente impegnate e assegnate, e quasi 4 miliardi di EUR erogati con progetti finanziati al più tardi fino alla metà del 2025). Nel luglio 2020, l'UE ha approvato un'estensione di 485 milioni di EUR al sostegno umanitario a titolo dello strumento, onde consentire la proroga dei programmi in corso fino alla fine del 2021.

Infine, precedentemente al di fuori del bilancio dell'UE, il Fondo europeo di sviluppo è stato integrato nel QFP 2021-2027 all'interno della rubrica "Vicinato e resto del mondo" (98,4 miliardi di EUR per l'intera rubrica). Tale fondo è incentrato sull'eliminazione della povertà e la realizzazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ma, negli ultimi anni, è stato sempre più utilizzato per finanziare la risposta alle questioni relative alla 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.

La [risoluzione del Parlamento 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 adottato solo in condizioni eccezionali, chiaramente definite, e in presenza del diritto di ricorso dinanzi ad un organo giurisdizionale, sottolineando che il trattenimento non è mai nel miglior interesse dei minori migranti.

Per quanto riguarda le relazioni con i paesi terzi, nell'ambito dell'[approccio globale in materia di migrazione e mobilità](#), il Parlamento ha chiesto 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 alle cause profonde dei flussi di migrazione irregolare verso l'Europa.

Il Parlamento può altresì 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.

Per saperne di più su quest'argomento:

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

Georgiana Sandu  
06/2022

