



Riforma del Sistema europeo comune di asilo - a che punto siamo?

Indice

Introduzione.....	1
Le proposte di modifica del 2016.....	2
Lo stato dell'arte del pacchetto di riforma.....	3
Conclusione.....	4

Introduzione

Il Sistema europeo comune di asilo - ufficialmente nato, come obiettivo, nel 1999 (Consiglio europeo di Tampere) - si compone di una serie di atti giuridici emanati nel corso degli anni dalle istituzioni dell'Unione Europea con l'obiettivo di sviluppare *“una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di 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”*¹.

Tali atti, dopo un primo "ciclo" di riforme, sono, ad oggi:

- le direttive 2011/95/UE² (c.d. Direttiva Qualifiche), 2013/32/UE³ (c.d. Direttiva Procedure), 2013/33/UE⁴ (c.d. Direttiva Accoglienza), 2001/55/CE⁵ (c.d. Direttiva Protezione temporanea)
- i regolamenti 439/2010⁶ (c.d. Regolamento EASO), 603/2013⁷ (c.d. Regolamento

1 Art. 78 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

2 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)

3 Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

4 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

5 Direttiva 2011/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2011 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

6 Regolamento UE n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

7 Regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce

Eurodac) e 604/2013⁸ (c.d. Regolamento Dublino)

A questi si può aggiungere:

- una raccomandazione (non vincolante) della Commissione emanata nel 2017⁹, diretta agli Stati membri, con l'obiettivo di mettere a disposizione almeno 50.000 posti per il reinsediamento da Paesi terzi di persone bisognose di protezione internazionale;
- il Regolamento 516/2014¹⁰ (c.d. Regolamento FAMI) che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020 (almeno per la parte riguardante gli obiettivi in materia di diritto di asilo).

Le proposte di modifica del 2016

Tra maggio e luglio del 2016, spinta anche dagli avvenimenti – eravamo, come si ricorderà, in epoca di forte pressione migratoria –, la Commissione europea ha proposto un “pacchetto” di riforme, riguardante tutti i suddetti atti, ad esclusione della Direttiva 2001/55/CE, il cui meccanismo peraltro non è mai stato attivato.

La Commissione proponeva di:

- modificare i Regolamenti Dublino, Eurodac, EASO (con quest'ultimo che diventerebbe da Ufficio europeo di supporto per l'asilo a vera e propria Agenzia Ue in materia di asilo);
- sostituire le Direttive Qualifiche e Procedure con due Regolamenti¹¹ (uno sulle qualifiche e uno sulle procedure);
- modificare la Direttiva Accoglienza;
- creare un nuovo Regolamento istitutivo di un quadro dell'Unione per il reinsediamento¹².

Come previsto dai Trattati dell'Unione europea, a seguito delle proposte della Commissione, sono cominciate le discussioni all'interno di Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo, in vista poi dei veri e propri negoziati per arrivare a un testo condiviso – e poi formalmente approvato – da entrambi i legislatori. Ad oggi, per nessuno degli atti per cui la Commissione europea aveva presentato una proposta nel 2016, si è

l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)

8 Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)

9 Raccomandazione C2017(6504) del 3 ottobre 2017 sul rafforzamento dei percorsi legali per le persone bisognose di protezione internazionale

10 Regolamento (UE) N. 516/2014 del 16 aprile 2014 che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio

11 Senza voler entrare troppo nel dettaglio, non essendo questa la sede, ma limitandosi a una generica – e inevitabilmente semplificata – distinzione, si può affermare che il regolamento è un atto più “forte” nel diritto dell'Unione europea, in quanto non necessita di recepimento all'interno degli ordinamenti degli Stati membri, che sono dunque obbligati a implementarlo “tal quale”, senza quel margine di manovra lasciato invece da una direttiva

12 Tale nuovo Regolamento andrebbe anche a modificare il Regolamento 516/2014

arrivati all'approvazione. Vediamo dunque nello specifico a che punto siamo.

Lo stato dell'arte del pacchetto di riforma

Senza voler entrare nel dettaglio del complicato meccanismo di adozione degli atti giuridici dell'Unione europea – basti qui ricordare che in materia di asilo vige la procedura “ordinaria”, quindi con un ruolo di proposta della Commissione e un ruolo paritario di co-legislatori per il Parlamento europeo, da un lato, e il Consiglio dell'UE, quindi gli Stati membri, dall'altro, che hanno il compito di adottare l'atto, eventualmente anche modificandolo profondamente rispetto alla proposta originaria della Commissione – la situazione al momento della conclusione dei lavori della scorsa legislatura europea era a grandi linee la seguente:

- 1) **Regolamento Dublino:** Se da un lato il Parlamento europeo aveva raggiunto una posizione al suo interno, approvando il c.d. “[Rapporto Wikström](#)” come base per l'avvio dei negoziati con il Consiglio UE, all'interno di quest'ultimo non è stato fatto alcun progresso, in quanto non è stato possibile trovare dei punti di accordo fra gli Stati membri. Pertanto, i negoziati non erano nemmeno cominciati.
- 2) **Regolamento Eurodac:** in questo caso, i negoziati fra i due co-legislatori erano invece avviati; rimanevano tuttavia delle divergenze in merito ad aspetti di carattere soprattutto tecnico-giuridico. Tali divergenze parevano superabili e sembrava che un accordo fra Parlamento e Consiglio fosse raggiungibile. Se ciò non è avvenuto, è da addebitarsi più alla volontà di procedere con un approccio “complessivo” (quindi giungere ad accordi su tutti i testi in fase di riforma) che ad altro.
- 3) **Regolamento EASO (nella nuova versione Regolamento EUAA¹³):** la proposta della Commissione – ulteriormente modificata nel 2018 – prevede la creazione di una vera e propria Agenzia dell'Unione Europea, al posto dell'attuale “ufficio” di supporto. L'Agenzia avrebbe maggiori risorse e un ruolo più importante, che si spingerebbe fino alla possibilità di condurre la procedura di esame delle domande di protezione internazionale (senza però mai arrivare alla possibilità di adottare la decisione finale sulle domande, competenza che rimarrebbe in ogni caso agli Stati). I negoziati erano partiti ma si sono dovuti poi interrompere sia per il venir meno di un sufficiente accordo fra gli Stati nel Consiglio sia per i dubbi del Parlamento europeo sulle ulteriori modifiche presentate dalla Commissione nel 2018.
- 4) **Regolamento Qualifiche:** come detto, in questo caso la Commissione propone di sostituire l'attuale direttiva con un regolamento¹⁴. I negoziati erano arrivati a buon punto, salvo poi interrompersi perché all'interno del Consiglio era mancato il necessario supporto al testo provvisorio.
- 5) **Regolamento Procedure:** anche in questo caso la proposta prevede di sostituire l'attuale direttiva con un regolamento. Non si era ancora giunti ad un accordo fra gli Stati nel Consiglio per poter avviare i negoziati.
- 6) **Direttiva Accoglienza:** come nel caso delle Qualifiche, i negoziati fra i co-legislatori si erano interrotti perché all'interno del Consiglio era mancato il necessario supporto al testo provvisorio.
- 7) **Regolamento Reinsediamento:** negoziati interrotti per la volontà di procedere con un approccio “complessivo” (quindi giungere ad accordi su tutti i testi in fase di riforma).

¹³ European Union Asylum Agency

¹⁴ V. nota n. 11

Conclusione

Come noto, la riforma del “pacchetto asilo” non è intervenuta entro la fine della scorsa legislatura europea. Pertanto, non è affatto scontato che le discussioni e i negoziati ripartano da dove erano rimasti sul finire della scorsa legislatura, né si può escludere che la nuova Commissione europea decida di modificare o ritirare le proposte presentate. Come abbiamo visto sopra, su due – peraltro fondamentali – atti (Regolamento Dublino e Regolamento Procedure) i negoziati fra Parlamento europeo e Consiglio UE non erano neppure partiti, per le insuperabili divisioni fra gli Stati membri che non avevano permesso al Consiglio di arrivare a una posizione comune per avviare il negoziato con il Parlamento. Non è consentito quindi aver alcuna certezza né sull'esito né tanto meno sui tempi della conclusione di questo processo.

Per approfondire:

https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm

[http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-\(ceas\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-(ceas))

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6600-2019-INIT/en/pdf>

<http://eumigrationlawblog.eu/all-in-vain-the-faith-of-ep-positions-on-asylum-reform-after-the-european-elections/>

Per i più recenti dati su numero ed esiti delle domande di protezione internazionale presentate nell'Unione europea:

<https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

Agosto 2019