

Giuseppe Morgese

Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma.

SOMMARIO: 1. Introduzione. Cenni alla “prima fase” della politica dell’asilo. - 2. L’avvio della “seconda fase”: il Patto europeo per l’immigrazione e l’asilo e il Piano strategico della Commissione del 2008. - 3. Il nuovo art. 78 TFUE. - 4. Le iniziative prefigurate nel Programma di Stoccolma del dicembre 2009 e nel relativo Piano d’azione della Commissione del 2010.

1. Lo sviluppo di una politica comune di asilo nell’Unione europea rappresenta uno degli obiettivi diretti alla realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), come disciplinato nel Titolo V del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) e in particolare nei suoi articoli 67 e 78.

Le iniziative prefigurate dal Programma di Stoccolma del 2009¹ e dal relativo Piano d’azione della Commissione del 2010² rappresentano, a oggi, il punto di arrivo di un articolato percorso che, prendendo le mosse dalle prime forme di cooperazione intergovernativa tra i Paesi membri della Comunità economica europea, negli anni ’80 del secolo scorso, passa attraverso la stipulazione della Convenzione di Schengen del 1985, della relativa Convenzione di applicazione del 1990 e della Convenzione di Dublino, anch’essa del 1990, per giungere alla cooperazione “istituzionalizzata” del Trattato di Maastricht del 1992³ e infine alla

¹ Programma di Stoccolma - Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo dell’11 dicembre 2009, in *GUUE* C 115, 4 maggio 2010, p. 1 ss., d’ora in poi “Programma di Stoccolma”.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 aprile 2010, Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d’azione per l’attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010)171 def., di seguito “Piano d’azione”.

³ Attraverso l’inserimento della politica di asilo nel c.d. “terzo pilastro” dedicato alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

vera e propria “comunitarizzazione”⁴ della materia a opera del Trattato di Amsterdam del 1997⁵.

L'art. 78 TFUE, com'è noto, differisce dalla corrispondente previsione del vecchio Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE). L'art. 63 TCE, frutto della predetta “comunitarizzazione” della materia, infatti, attribuiva all'allora Comunità europea – se si esclude la definizione di “criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri” (par. 1, lett. a)) e la “promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi” (par. 2, lett. b)) – la competenza ad adottare solamente *norme minime* relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (par. 1, lett. b)), all'attribuzione della qualifica di rifugiato (par. 1, lett. c)), alle procedure applicabili per la concessione o la revoca dello status di rifugiato (par. 1, lett. d)) e alla protezione temporanea agli sfollati che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale (par. 2, lett. a))⁶.

Le tappe per l'esercizio di suddetta competenza erano state precisate nel Consiglio europeo dell'ottobre 1999, all'esito del quale veniva adottato il Programma di Tampere⁷ in cui si indicavano, tra gli altri, gli atti che avrebbero dovuto rappresentare l'attuazione dell'art. 63 TCE. In particolare, i Capi di Stato e di governo sottolineavano la necessità di sviluppare una politica comune in materia di asilo che giungesse alla creazione di un regime europeo comune basato sulla Convenzione di Ginevra del 1951 e sul rispetto del principio di *non-refoulement*. Il Programma di Tampere per gli anni 1999-2004, dopo una “prima fase”⁸ a oggi

⁴ Pur se non completa e soggetta a regole particolari.

⁵ In argomento, per tutti, L. ZAGATO, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa*, in ID. (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, p. 133 ss.

⁶ Così A. ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *RDI*, 2009, pp. 671-672.

⁷ Programma di Tampere – Verso un'Unione di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2009, disponibile *online* all'indirizzo www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/it/ec/00200-r1.i9.htm.

⁸ La “prima fase” era diretta a introdurre un sistema per determinare lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo nonché norme minime comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, per l'accoglienza dei richiedenti asilo, per il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato e per l'istituzione di forme complementari di protezione che offrirono uno status adeguato alle persone bisognose di tale protezione. Si auspicava, inoltre, il raggiungimento di un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri, e l'accelerazione dei lavori inerenti al sistema per l'identificazione dei richiedenti asilo (Eurodac).

sostanzialmente realizzata, prefigurava anche una “seconda fase” in cui si sarebbe proseguito nel senso della definizione di una procedura comune in materia di asilo e di uno status uniforme, valido in tutta l'Unione, per coloro che avessero ottenuto l'asilo. Il Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 confermava e dava ulteriore impulso a quanto già prefigurato a Tampere mediante l'adozione del Programma dell'Aja da attuarsi negli anni 2004-2009⁹.

Nella “prima fase” della politica UE in materia di asilo, l'allora Comunità ha adottato quattro regolamenti e quattro direttive¹⁰. Mediante lo strumento del regolamento è stato posto in essere il “sistema Dublino”, che dava attuazione all'art. 63, par. 1, lett. a) TCE “comunitarizzando” la Convenzione di Dublino del 1990¹¹. Il “sistema Dublino” si basa, da un lato, sul c.d. regolamento “Dublino II”¹² e sul relativo regolamento di applicazione¹³; dall'altro, sul c.d. regolamento “Eurodac”¹⁴ e sul pertinente regolamento di attuazione¹⁵. Le quattro direttive, intese a dare variamente attuazione alle altre disposizioni dell'art. 63 TCE, sono invece la c.d. direttiva “protezione temporanea”¹⁶, la c.d. direttiva “accoglienza”¹⁷,

⁹ Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, in *GUCE* C 53, 3 marzo 2005, p. 1 ss.

¹⁰ Per un esame ricognitivo degli atti di seguito citati ci si permette di rinviare al nostro *La normativa comunitaria in materia di asilo e la sua attuazione nell'ordinamento italiano*, in *Sud in Europa*, maggio 2008, p. 19 ss. (disponibile anche *on line* all'indirizzo: <http://www.sudineuropa.net>).

¹¹ Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, in *GUCE* C 254, 19 agosto 1997, p. 1 ss.

¹² 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, in *GUUE* L 50, 25 febbraio 2003, p. 1 ss.

¹³ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, 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, in *GUUE* L 222, 5 settembre 2003, p. 3 ss.

¹⁴ 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, in *GUCE* L 316, 15 dicembre 2000, p. 1 ss.

¹⁵ 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, in *GUCE* L 62, 5 marzo 2002, p. 1 ss.

¹⁶ 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, in *GUCE* L 212, 7 agosto 2001, p. 12 ss.

¹⁷ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in *GUUE* L 31, 6 febbraio 2003, p. 31 ss.

la c.d. direttiva “qualifiche”¹⁸ e la c.d. direttiva “procedure”¹⁹.

2. Nel citato Programma dell'Aja del 2004 si sottolineava che “[l]’obiettivo della seconda fase del regime europeo comune in materia di asilo è l’instaurazione di una procedura comune al riguardo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l’asilo o la protezione sussidiaria” e si invitava la Commissione a “sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010”²⁰.

Quest’ultimo termine, com’è noto, è stato sostanzialmente posticipato al 2012 dal Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, adottato dal Consiglio europeo nell’ottobre 2008²¹. In questo documento – che anche il Programma di Stoccolma considera “una base chiara su cui impostare i futuri sviluppi in materia”²² – i Capi di Stato e di governo dei Paesi UE hanno ribadito che “le politiche migratorie e d’asilo devono essere conformi alle norme del diritto internazionale e in particolare a quelle relative ai diritti dell’uomo, alla dignità della persona umana e ai rifugiati”. Ciò posto, si è ritenuto opportuno “dare nuovo impulso, in uno spirito di reciproca responsabilità e di solidarietà tra gli Stati membri ma anche di partenariato con i paesi terzi, alla definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo che tenga conto nel contempo dell’interesse collettivo dell’Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro”, assumendo cinque impegni fondamentali la cui realizzazione sarebbe dovuta rientrare nell’ambito del Programma successivo a quello dell’Aja (e cioè, del Programma di Stoccolma). Con specifico riferimento alla creazione di una “Europa dell’asilo”²³, il Patto europeo prendeva atto dell’esistenza di “forti divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest’ultima” e riteneva fosse giunto il momento di assumere “ulteriori iniziative per completare l’istituzione, prevista dal programma dell’Aia, del sistema europeo comune di asilo e fornire in tal modo, come proposto dalla Commissione nel suo piano strategico

¹⁸ 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, in *GUUE* L 304, 30 settembre 2004, p. 12 ss.

¹⁹ 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, in *GUUE* L 326, 13 dicembre 2005, p. 13 ss.

²⁰ Programma dell’Aja, par. 1.3.

²¹ Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf>), di seguito “Patto europeo”. Cfr. S. BERTOZZI, *European Pact on Migration and Asylum: A Stepping Stone towards Common European Migration Policies*, in *RIDPC*, 2009, p. 79 ss.

²² Programma di Stoccolma, par. 1.1.

²³ Patto europeo, par. IV: “Costruire un’Europa dell’asilo”.

sull'asilo, un livello di protezione più elevato²⁴. Il Patto europeo, come esso stesso ricorda, riprendeva e faceva proprio il nucleo essenziale delle riforme già prefigurate dalla Commissione. Qualche mese prima, infatti, nel giugno 2008, quest'ultima – sulla scorta di un Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo del 2007²⁵ e del risultato delle relative consultazioni pubbliche – aveva presentato un articolato Piano strategico sull'asilo²⁶. Per raggiungere gli obiettivi propri di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) coerente, globale ed integrato²⁷, il Piano strategico proponeva una strategia tripartita basata sull'introduzione di standard di protezione migliori e più armonizzati, da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo, su una cooperazione pratica effettiva e sostenuta e, infine, su una responsabilità e una solidarietà maggiori, sia fra Stati membri, sia fra l'Unione e i Paesi terzi²⁸.

²⁴ Ciò, nell'intesa che “il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno diritto di beneficiarne”. Tali ulteriori iniziative comprendevano l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; la presentazione di proposte per una procedura unica in materia di asilo e uno status uniforme per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria; la definizione di procedure per situazioni di crisi non solo al fine di assistere qualsiasi Paese UE soggetto a forte e improvviso afflusso di richiedenti asilo, ma anche per promuovere la riallocazione dei beneficiari di protezione internazionale; una maggiore collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) in modo da assicurare una migliore protezione ai richiedenti asilo al di fuori dell'UE; e infine, la formazione di personale di controllo delle frontiere esterne sui diritti e gli obblighi relativi alla protezione internazionale.

²⁵ V. COM(2007) 301 def., del 6 giugno 2007, Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo (*d'ora in avanti*: “Libro verde”).

²⁶ V. COM(2008) 360 def., del 17 giugno 2008, Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (*d'ora in avanti*: “Piano strategico”).

²⁷ Gli obiettivi di tale sistema evidenziati nel Piano strategico erano quelli di garantire l'accesso alla protezione a chi ne avesse bisogno (in particolare, assicurandosi che le misure legittime adottate per contrastare l'immigrazione irregolare e proteggere le frontiere esterne non impedissero l'accesso dei rifugiati alla protezione nell'Unione europea); di stabilire una procedura comune ed unica per garantire l'efficacia, la rapidità, la qualità e l'equità delle decisioni; di stabilire status uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria che avessero in comune gran parte dei diritti e degli obblighi (pur garantendo le differenze di trattamento giustificate); di tener conto della dimensione di genere e delle particolari esigenze dei gruppi vulnerabili; di intensificare la cooperazione pratica per sviluppare, tra l'altro, formazioni comuni, per valutare insieme le informazioni sul Paese d'origine e per organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati; di determinare la responsabilità e favorire la solidarietà, in particolare introducendo, accanto alle norme sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, efficaci meccanismi di solidarietà sia nell'UE che nei Paesi terzi; di assicurare la coerenza con le altre politiche in qualche modo connesse alla protezione internazionale (quali i controlli di frontiera, la lotta contro l'immigrazione irregolare e le politiche di rimpatrio).

²⁸ In generale, v. B. NASCIBENE, *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI Working Paper n. 25, giugno 2008 (www.ispionline.it/it/documents/wp_25_2008.pdf).

A sèguito di quanto prefigurato nel Piano strategico, la Commissione ha tra l'altro presentato, nel dicembre 2008, le proposte di modifica della direttiva "accoglienza", del regolamento "Dublino II" e del regolamento "Eurodac", mentre nell'ottobre 2009 sono state presentate le proposte per modificare la direttiva "qualifiche" e la direttiva "procedure". Tutte queste proposte, alla data, non sono ancora sfociate nell'adozione di atti formali ²⁹.

3. Anche la riforma di Lisbona, per quanto ci interessa, si pone nell'ottica del raggiungimento di un sistema europeo comune dell'asilo. A differenza delle *norme minime* di cui al ricordato art. 63 TCE, il nuovo art. 67 TFUE afferma che l'Unione deve realizzare lo SLSG sviluppando, tra l'altro, una vera e propria *politica comune* in materia di asilo. Ancor più esplicito appare l'art. 78, par. 1, TFUE, secondo il quale "[l]'Unione sviluppa 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", nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, del suo Protocollo del 1967 e di ogni altro trattato internazionale pertinente ³⁰.

Questa politica comune, ai sensi del successivo art. 78, par. 2, TFUE, dovrebbe fondarsi sull'adozione di misure che includano uno status uniforme non solo in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi valido in tutta l'Unione (lett. a), ma anche con riferimento alla protezione sussidiaria per coloro che, non potendo beneficiare dell'asilo europeo, necessitino comunque di protezione internazionale (lett. b). Inoltre, tali misure dovrebbero anche definire un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio (lett. c); procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria (lett. d); criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria (lett. e); norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria (lett. f); e, infine, forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea (lett. g).

4. Sulla medesima falsariga, tesa a valorizzare la politica di asilo dell'Unione europea quale "spazio comune di protezione e solidarietà", si collocano i ricordati Programma di Stoccolma del dicembre 2009 e Piano d'azione del 2010.

²⁹ Un'analisi di quelle proposte è in F. ZORZI GIUSTINIANI, *Verso una politica comune europea di asilo. Il processo di revisione normativa*, in questo fascicolo della *Rivista*.

³⁰ Così anche A. ADINOLFI, *op. cit.*, p. 694.

Nel primo documento ³¹, il Consiglio europeo in via generale da un lato ricorda che “l’istituzione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) entro il 2012 resta un obiettivo politico chiave per l’Unione”; dall’altro, “chiede di elaborare un quadro politico dell’Unione esauriente e sostenibile in materia di migrazione e asilo che, in uno spirito di solidarietà, consenta di gestire in modo adeguato e intraprendente l’oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella attuale alle frontiere esterne meridionali”; dall’altro ancora, “[r]iconosce che occorre ricercare soluzioni pratiche per aumentare la coerenza tra politiche migratorie e altri settori di politica a livello europeo”³².

Con specifico riferimento alla politica in materia di asilo, poi, il “Consiglio europeo continua ad adoperarsi per 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. Il CEAS dovrebbe essere basato su norme elevate in materia di protezione e si dovrebbe accordare la debita attenzione anche a procedure eque ed efficaci che consentano di prevenire gli abusi. È essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d’asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza e di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L’obiettivo dovrebbe consistere nell’assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato”³³.

Sia il Programma di Stoccolma che il Piano d’azione della Commissione individuano *tre macro-aree* di sviluppo dell’azione dell’Unione europea. La prima è diretta a costruire, per l’appunto, uno *spazio comune di protezione*. Quest’ultimo si deve basare sull’applicazione integrale e globale del sistema convenzionale di Ginevra ³⁴ e degli altri trattati pertinenti, ribadendo peraltro che “il sistema di Dublino resta una pietra miliare nella costruzione del CEAS, poiché attribuisce con chiarezza la competenza per l’esame della domanda di asilo”³⁵.

³¹ Programma di Stoccolma, par. 6.

³² A tal proposito, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a “esaminare le procedure che in più ampia misura collegano lo sviluppo della politica migratoria allo sviluppo della strategia post Lisbona”, sottolineando che “le risorse finanziarie dovrebbero diventare via via più flessibili e coerenti, sia in termini di portata che di applicabilità, per sostenere l’evoluzione della politica in materia di asilo e migrazione”.

³³ Programma di Stoccolma, par. 6.2.

³⁴ Al quale il Consiglio europeo auspica l’adesione da parte dell’Unione europea, possibilità che sarà esaminata dalla Commissione, secondo quanto affermato nel Piano d’azione, in una pertinente relazione da presentarsi nel 2013.

³⁵ Programma di Stoccolma, par. 6.2.1.

Il fondamentale obiettivo di questa prima macro-area ³⁶ è quello di istituire entro il 2012 una *procedura unica di asilo*, valida in tutti gli Stati membri, e uno *status uniforme* in materia di protezione internazionale, come previsto dall'art. 78 TFUE ³⁷. Parallelamente, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione non solo a valutare l'eventualità di proporre nuovi strumenti legislativi al fine di realizzare il sistema europeo comune dell'asilo, ma anche a esaminare la fattibilità e le implicazioni giuridiche e pratiche dell'introduzione di un *trattamento comune delle domande d'asilo* ³⁸. Un trattamento, ci par di capire, non più demandato agli Stati membri ³⁹, ma affidato ad autorità dell'Unione europea.

Anche a tal proposito, c'è da dire che entrambi i documenti attribuiscono notevole importanza all'attività dell'*Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)*⁴⁰. Secondo il Programma di Stoccolma, compiti importanti dell'Ufficio consistevano nell'accrescere la convergenza e la continuità della qualità al fine di ridurre le disparità tra le decisioni in materia di asilo, nonché nel mettere a punto⁴¹ una piattaforma educativa comune per gli operatori nazionali dell'asilo, basandosi in particolare sul *curriculum* europeo in materia di asilo (CEA). L'attività dell'UESA sarà valutata dalla Commissione, che si impegna a presentare nel 2013 una prima relazione di valutazione concernente l'impatto dell'UESA sulla cooperazione pratica e sul sistema europeo comune di asilo.

Per quanto riguarda la questione del *trasferimento dei beneficiari della protezione internazionale* ⁴², già il Piano strategico del 2008 prendeva in considera-

³⁶ Obiettivo già evidenziato nel Patto europeo e nel relativo Piano strategico del 2008, nonché perseguito attraverso le accennate proposte di modifica degli atti in vigore.

³⁷ Ma anche – come ricorda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 6 maggio 2010, Prima relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo, v. COM(2010) 214 def. (*d'ora in avanti*: "Prima relazione del 2009"), par. 2.4 – allo scopo di "semplificare, razionalizzare e consolidare le norme sostanziali e procedurali in materia di protezione nell'intera UE e rendere più solide le decisioni in primo grado, impedendo in tal modo gli abusi e rendendo più efficace la procedura di asilo".

³⁸ Cosa che la Commissione si è impegnata a fare nel 2014 mediante un'apposita comunicazione.

³⁹ Come presuppongono il vigente "sistema Dublino" e, in prospettiva, la procedura unica poc'anzi ricordata.

⁴⁰ Questo ufficio, che ha sede a La Valletta (Malta) ed è destinato a essere pienamente operativo entro il 19 giugno 2011, avrà il compito di rafforzare la cooperazione pratica fra i Paesi dell'Unione europea in materia di asilo, sostenere i Paesi dell'UE i cui sistemi d'asilo e accoglienza sono sottoposti a forte pressione, e migliorare l'implementazione del sistema europeo comune dell'asilo. Esso era stato prefigurato nel 2008 sia dal Piano strategico che dal Patto europeo, ed è stato recentemente istituito con il 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, in *GUUE* L 132, 29 maggio 2010, p. 11 ss.

⁴¹ Entro il 2011, secondo quanto previsto nel Piano d'azione.

⁴² Cioè, la possibilità che tali soggetti possano spostarsi dallo Stato membro che ha concesso la protezione a un altro, "portando con sé" il proprio status accordato dallo Stato concedente e i cui relativi obblighi di protezione, pertanto, si troverebbero a gravare sullo Stato di destinazione.

zione “la possibilità di instaurare un meccanismo efficace di trasferimento della protezione, nel quadro della modifica della direttiva sulla qualifica di rifugiato oppure di uno strumento separato”⁴³. Ciò, d’altro canto, anche alla luce della proposta di estensione delle disposizioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo⁴⁴ ai beneficiari di protezione internazionale⁴⁵ che consentirebbe a questi ultimi soggetti, a certe condizioni, l’esercizio del diritto di soggiorno in uno Stato membro diverso da quello che ha accordato la protezione. In altri termini, secondo il Piano strategico, la possibilità per i beneficiari di protezione internazionale non solo di soggiornare in altri Stati membri ma anche di “trasferire” detta protezione nello Stato di destinazione⁴⁶ potrebbe anche avere un effetto positivo sugli Stati membri “più sollecitati”⁴⁷.

In linea con quanto appena ricordato, il Programma di Stoccolma invita “la Commissione ad analizzare, dopo che la seconda fase del CEAS sia stata pienamente attuata e sulla base di una valutazione degli effetti di tale legislazione e dell’UESA, la possibilità di istituire un quadro per il trasferimento della protezione di coloro che beneficiano della protezione internazionale, allorché questi esercitano i propri diritti di soggiorno acquisiti a norma della legislazione dell’Unione”. Nel Piano d’azione, la Commissione si è impegnata a predisporre nel 2014 una comunicazione relativa a un quadro per il trasferimento della protezione dei beneficiari di protezione internazionale. Tutto ciò, tuttavia, in assenza del trattamento comune delle domande d’asilo⁴⁸, implica il *riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo*: di tutte le decisioni individuali, cioè, con cui le autorità nazionali preposte a pronunciarsi sulle domande di asilo hanno concesso lo status di protezione. Tale riconoscimento permetterebbe di “trasferire la protezione senza che il legislatore europeo debba adottare meccanismi specifici”⁴⁹.

Con riferimento a *Eurodac*, invece, il Programma di Stoccolma invita la Commissione a intraprendere uno studio di fattibilità della banca-dati quale strumento

⁴³ Piano strategico, par. 3.3.

⁴⁴ Si tratta della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE* L 16, 23 gennaio 2004, p. 44.

⁴⁵ La proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2003/109/CE per estenderne il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, del 6 giugno 2007, v. COM(2007) 298 def., a oggi è stata approvata dal Parlamento europeo in prima lettura con emendamenti.

⁴⁶ Possibilità attualmente escluse in base agli strumenti normativi in vigore.

⁴⁷ Piano strategico, par. 5.1.

⁴⁸ In linea di principio, come si è detto, non escluse dal novero delle possibilità sia nel Programma di Stoccolma sia nel Piano d’azione.

⁴⁹ Secondo quanto afferma la Comunicazione preparatoria del Programma di Stoccolma (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 10 giugno 2009, Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini, v. COM(2009) 262 def., par. 5.2.1).

di sostegno per l'insieme del sistema europeo comune dell'asilo. Il Piano d'azione impegna la Commissione a presentare un'apposita comunicazione nel 2012.

La seconda macro-area riguarda le questioni di *responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri*, al fine di promuovere un'effettiva solidarietà con i Paesi UE che sono sottoposti a particolari pressioni. Il Programma di Stoccolma valorizza il ruolo dei *meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità* tra Stati membri, esortando al contempo questi ultimi a sostenersi vicendevolmente nello *sviluppo di capacità sufficienti nei sistemi di asilo nazionali*, anche utilizzando in modo più efficace gli strumenti finanziari esistenti nell'Unione.

Pendente la proposta di modifica del "sistema Dublino"⁵⁰, la strada maggiormente praticabile rimane quella della creazione di un *meccanismo di reinsediamento (interno)*, di carattere obbligatorio oppure volontario, ma coordinato a livello UE. Con l'espressione "reinsediamento (interno)" ci si riferisce al meccanismo con il quale attualmente alcuni Paesi membri, su base volontaria, concordano tra di loro la riallocazione dei beneficiari della protezione internazionale già presenti in uno Stato membro. Il Patto europeo del 2008 evidenziava la necessità di agire in questo senso a favore degli Stati membri soggetti a pressioni specifiche e sproporzionate dovute alla loro situazione geografica o demografica. L'attuazione del principio solidaristico⁵¹ avrebbe favorito, su base volontaria e coordinata, una migliore ripartizione dei beneficiari della protezione internazionale da questi Stati membri verso altri.

Il Piano strategico del 2008 suggeriva inoltre di "agevolare il reinserimento interno su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione del sistema di asilo, fornendo tra l'altro specifici finanziamenti UE nel quadro di strumenti finanziari esistenti"⁵². Secondo la Prima relazione del 2009, tuttavia, la maggior parte degli Stati membri preferisce agire su base bilaterale e non dimostra "molto interesse per le misure di solidarietà costituite dalla ricollocazione all'interno dell'UE di beneficiari di protezione internazionale"⁵³, nonostante il sostegno finanziario del Fondo europeo per i rifugiati⁵⁴ e, aggiungiamo, l'esplicita previ-

⁵⁰ Che, tuttavia, non solo non è concepita come uno strumento per ripartire gli oneri, ma in merito alla quale si riscontra anche la "ritrosia" degli Stati membri a modificare gli attuali criteri di ripartizione delle competenze a esaminare le domande di asilo.

⁵¹ Inteso tra Stati, e non nei confronti degli individui.

⁵² Piano strategico, par. 5.1.2.

⁵³ Prima relazione del 2009, par. 2.4.

⁵⁴ V. la decisione 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, in *GUUE* L 144, 6 giugno 2007, p. 1 ss.

sione dell'art. 80 TFUE⁵⁵. Nel Piano d'azione, la Commissione si è impegnata entro il 2011 a creare “un meccanismo di controllo dei sistemi di asilo degli Stati membri e individuare le questioni relative alle capacità che permetteranno agli Stati membri di sostenersi a vicenda nello sviluppo di tali capacità”, nonché a preparare una comunicazione “relativa alla solidarietà rafforzata all'interno dell'UE”⁵⁶.

A fronte della situazione appena delineata, resta il rammarico che la “solidarietà” prefigurata dai Trattati e ripresa nei documenti in esame, quand'anche attuata, rappresenterebbe un modo di alleviare solo i problemi “orizzontali” degli Stati membri e non, in un ottica “verticale” più pregnante, quelli degli individui maggiormente bisognosi di protezione.

La terza macro-area individuata nel Programma di Stoccolma riguarda la *dimensione esterna dell'asilo*. Al riguardo, le indicazioni del Consiglio europeo e il Piano d'azione della Commissione si muovono su differenti piani. In primo luogo, in merito alla volontà di ricercare *modalità di rafforzamento del sostegno dell'Unione all'UNHCR*, la Commissione intende istituire con quest'ultimo un partenariato strategico entro il 2011. In secondo luogo, il Programma di Stoccolma invita il Consiglio e la Commissione da un lato a promuovere lo *sviluppo di capacità nei Paesi terzi* (in particolare, la capacità di fornire effettiva protezione)⁵⁷, dall'altro a elaborare ulteriormente ed ampliare il concetto di *programmi di protezione regionale*⁵⁸. In terzo luogo, nel Programma di Stoccolma ampio risalto viene dato ai *programmi di reinsediamento (esterno)*⁵⁹. La Commissione,

⁵⁵ Secondo cui “[l]e politiche dell'Unione [tra l'altro in materia di asilo] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”.

⁵⁶ Entro lo stesso anno, inoltre, l'UESA dovrebbe “valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni dei richiedenti asilo”.

⁵⁷ Anche mediante un sostegno finanziario più importante: come evidenziato nella Comunicazione preparatoria del Programma di Stoccolma, per il periodo 2007-2013 un importo complessivo di 384 milioni di euro sarà messo a disposizione nel quadro del “Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo”.

⁵⁸ Questi ultimi, già avviati nel 2005 in cooperazione con l'UNHCR, si prefiggono lo scopo di incrementare le capacità in termini di protezione dei Paesi che si trovano nelle regioni di origine dei rifugiati. Attualmente sono in corso simili programmi in Tanzania (come parte della regione dei Grandi Laghi), Ucraina, Bielorussia e Moldavia, e la Commissione si propone di valutare la possibilità di avviarne altri in regioni come il Nord Africa, il Corno d'Africa, l'Afghanistan e il Medio Oriente.

⁵⁹ Cioè, a quei meccanismi di carattere umanitario, espressione della “solidarietà” dell'UE (nei confronti anche in questo caso degli Stati, seppur non membri dell'Unione), che consentono il trasferimento di rifugiati provenienti da Paesi terzi in uno Stato membro dell'Unione europea. Attualmente, gli Stati che partecipano ogni anno al reinsediamento esterno sono dieci: Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito, Irlanda, Portogallo, Francia, Romania e Repubblica ceca.

che già nel settembre 2009 aveva proposto l'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, non ancora approvato⁶⁰, si è ulteriormente impegnata nel Piano d'azione a presentare relazioni annuali sugli sforzi di reinsediamento nell'UE, a sottoporre nel 2012 una valutazione intermedia del programma comune di reinsediamento e a predisporre nel 2014 una proposta diretta a migliorare suddetto programma.

Infine, il Programma di Stoccolma ha invitato la Commissione a studiare nuovi approcci concernenti l'accesso alle procedure di asilo per quanto riguarda i principali Paesi di transito⁶¹. Un'ipotesi del genere, che si inserisce nel più generale fenomeno della c.d. esternalizzazione delle domande di protezione⁶², è già stata esplorata dalla Commissione con riferimento alle *procedure di ingresso protetto*⁶³. Il Piano d'azione evidenzia l'impegno della Commissione a studiare tali nuovi approcci e a presentare, nel 2013, una pertinente comunicazione.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 2 settembre 2009, sull'istituzione di un programma comune di reinsediamento UE, v. COM(2009) 447 def. Quest'ultimo ha lo scopo di aumentare l'impatto umanitario dell'Unione, di rafforzare l'uso strategico del reinsediamento e di indirizzare meglio gli sforzi di reinsediamento, e prevede la partecipazione degli Stati membri su base volontaria nonché la cooperazione operativa tra l'UNHCR e l'UESA.

⁶¹ Nelle quali potrebbero rientrare l'istituzione di programmi di protezione per gruppi particolari o determinate procedure di esame delle domande di asilo a cui gli Stati membri potrebbero partecipare su base volontaria.

⁶² In dottrina v. B. CORTESE, *L'esternalizzazione delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato tra competenze comunitarie e nazionali*, in *DUE*, 2006, p. 63 ss., e P. PIRRONI, *Esternalizzazione della procedura di accertamento dello status di rifugiato e tutela dei diritti dell'uomo*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008, p. 215 ss.

⁶³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 4 giugno 2004, relativa all'ingresso gestito nell'Unione europea delle persone bisognose di protezione internazionale e al rafforzamento della capacità di protezione nelle regioni di origine ("Migliorare l'accesso a soluzioni durature"), v. COM(2003) 315 def., par. 14. Tali procedure implicano la possibilità per un cittadino di un Paese terzo di presentare una domanda d'asilo o di altra forma di protezione internazionale al potenziale Paese ospitante, pur rimanendo fuori dal territorio di quest'ultimo, e di ottenere un'autorizzazione all'ingresso nel caso in cui la sua domanda sia accolta, provvisoriamente o definitivamente.