



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 15

LA PROPOSTA MODIFICATA RELATIVA ALL'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER L'ASILO (COM (2018) 633)

1. Introduzione

Il 17 ottobre 2018, la Commissione europea ha presentato una proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 ([COM \(2018\) 633](#)). Concepita quale contributo della Commissione stessa alla riunione dei leader di Salisburgo, del 19-20 settembre 2018, la proposta fa parte **di un insieme di misure che costituiscono il seguito dato alle conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018**, mediante cui la Commissione propone di rafforzare la guardia di frontiera e costiera europea e di riesaminare la direttiva rimpatri.

Nelle sue conclusioni di giugno, il Consiglio europeo aveva riaffermato l'importanza di poter contare su un approccio globale alla migrazione, sostenendo che essa rappresenta una sfida non per un solo Stato membro, ma per l'Europa nel suo complesso, e a tale riguardo aveva sottolineato l'importanza, per l'Unione, di fornire pieno sostegno onde garantire una gestione ordinata dei flussi migratori. Coerentemente con tali principi, la proposta modificata di regolamento relativa all'Agenzia per l'asilo si concentra specificamente sulle disposizioni riguardanti "l'assistenza operativa e tecnica per garantire che, su richiesta dello Stato membro, l'Agenzia sia in grado di fornire il massimo sostegno **svolgendo in tutto o in parte la procedura amministrativa per la protezione internazionale, svolgendo la procedura per stabilire lo Stato membro competente a valutare la domanda di protezione internazionale o fornendo un'assistenza a tal fine e coadiuvando gli organi giurisdizionali nella gestione degli appelli**, fatta salva la competenza degli Stati membri di prendere decisioni su singole domande e nel pieno rispetto dell'organizzazione del potere giudiziario di ciascuno Stato membro, così come dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura."

Nella relazione alla proposta modificata relativa all'Agenzia per l'asilo, la Commissione sottolinea altresì:

- Che la proposta fa parte di un pacchetto, nel quale sono incluse, tra l'altro, la rifusione della direttiva rimpatri ([COM \(2018\) 634](#)) e **una nuova proposta di regolamento relativa all'Agenzia della guardia costiera e di frontiera europea ([COM \(2018\) 631](#))**, che sostituisce il vigente regolamento (UE) 2016/2024 dotando,

tra l'altro, l'Agenzia di un corpo permanente costituito da un personale operativo di 10.000 unità. Lo scopo che la Commissione persegue, in un quadro nel quale, dando seguito alle conclusioni del Consiglio europeo di giugno, ha già messo a punto i concetti di intese regionali sugli sbarchi e di centri controllati, è dunque anche quello di "rafforzare gli elementi di cooperazione tra l'Agenzia europea per l'asilo e la guardia di frontiera e costiera europea al fine di riflettere la proposta della Commissione che modifica il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, in particolare per quanto riguarda la messa in funzione di squadre di sostegno per la gestione della migrazione presso gli hotspot e i centri controllati";

- Che la proposta modificata "deve essere valutata nel contesto dei negoziati interistituzionali sulla proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo", presentata dalla Commissione il 4 maggio 2016. "Tali negoziati hanno condotto a un accordo provvisorio tra il Parlamento europeo e il Consiglio il 28 giugno 2017, che a giudizio della Commissione rafforzerà già significativamente il mandato dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, rispetto all'attuale mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo." La Commissione ritiene pertanto che "la presente proposta modificata **debba essere discussa nel quadro dei negoziati in corso sulla riforma del sistema comune europeo per l'asilo (CEAS) e dovrebbe essere considerata complementare a tali discussioni.** La presente proposta modificata non dovrebbe ritardare in alcun modo ulteriormente l'adozione del regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo."

2. La proposta originaria del maggio 2016

La proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo¹ ([COM \(2016\) 271](#)) è stata presentata, il 4 maggio 2016, all'interno di un primo pacchetto di proposte per la riforma del sistema europeo comune di asilo, che comprendeva anche:

- La proposta di regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, che intende riformare il cd. regolamento Dublino III attraverso un **nuovo sistema di distribuzione delle domande di asilo fra gli Stati membri che si dimostri "più equo, più efficiente e più sostenibile"** ([COM \(2016\) 270](#));
- La proposta di regolamento che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali, con lo scopo di rafforzare la banca dati delle impronte digitali dell'UE al fine di gestire al meglio il sistema di asilo e contribuire a contrastare la migrazione irregolare ([COM \(2016\) 272](#)).

Un secondo pacchetto di proposte, che ambisce a completare la riforma del sistema europeo comune di asilo, è stato presentato il 13 luglio 2016, e comprende:

- La proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ([COM \(2016\) 465](#));

¹ Per un quadro più dettagliato della proposta originaria, si veda anche la [Nota di lettura](#) elaborata dal Servizio Studi del Senato.

- La proposta di regolamento 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 e per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM \(2016\) 466](#));
- La proposta di regolamento che istituisce una procedura comune nell'Unione ([COM \(2016\) 467](#));
- La proposta di regolamento che istituisce un quadro di reinsediamento dell'Unione ([COM \(2016\) 468](#)).

I compiti specifici della nuova Agenzia per l'asilo, elencati all'art. 2 della proposta, sono i seguenti:

- Raccogliere e analizzare informazioni sulla situazione riguardante l'asilo e sull'attuazione del CEAS;
- Assistere gli Stati membri nella formazione di esperti di tutte le amministrazioni e di tutti gli organismi giudiziari nazionali, così come dei servizi nazionali responsabili delle questioni attinenti all'asilo, inclusa l'elaborazione di un programma comune di formazione;
- Stilare e aggiornare regolarmente le relazioni e altri documenti che forniscono informazioni sui Paesi d'origine a livello dell'Unione;
- Coordinare gli sforzi fra gli Stati membri per intraprendere e sviluppare un'analisi comune della situazione dei Paesi terzi d'origine;
- Fornire **un'efficace assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate;**
- Fornire **assistenza nella ricollocazione o nel trasferimento dei beneficiari di protezione internazionale** nell'Unione;
- Costituire e inviare **squadre di sostegno per l'asilo e un gruppo di intervento in materia di asilo;**
- Predisporre le necessarie attrezzature tecniche per le squadre di sostegno per l'asilo e gli esperti del gruppo di intervento in materia di asilo;
- Stabilire norme operative, indicatori, orientamenti e migliori prassi riguardo all'attuazione del diritto dell'Unione in materia di asilo;
- **Monitorare e valutare l'attuazione del CEAS così come i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri;**
- Sostenere gli Stati membri nella cooperazione con i Paesi terzi nelle materie attinenti all'asilo, in particolare per quanto riguarda il reinsediamento.

Con specifico riferimento al Capo 6 della proposta, relativo all'assistenza operativa e tecnica agli Stati membri (sul quale si concentra anche la proposta modificata di ottobre 2018), l'art. 16 definisce le misure operative e tecniche che potranno essere organizzate e coordinate dall'Agenzia su richiesta degli Stati membri, fra cui **la possibilità per l'Agenzia di facilitare il trattamento delle domande di protezione internazionale esaminate dalle autorità competenti**. Si prevede, a tale scopo, che venga concordato un piano operativo dal direttore esecutivo dell'Agenzia e dallo Stato membro ospitante, nel quale siano descritte nel dettaglio le condizioni delle prestazioni di assistenza operativa e dell'invio delle squadre di sostegno per l'asilo e degli esperti del gruppo di intervento in materia di asilo, e sia fornita

una chiara descrizione dei compiti, insieme a puntuali riferimenti alla legislazione applicabile.

Disposizioni specifiche sono infine previste in caso di pressione sproporzionata sul sistema di asilo e di accoglienza di uno Stato membro. **In base all'art. 22 della proposta, qualora i sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a una pressione che implichi, per essi, oneri eccezionalmente pesanti e urgenti (ad esempio, un numero eccessivo di domande di protezione internazionale per le quali lo Stato membro è competente), su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa, l'Agenzia dovrà organizzare e coordinare un'ampia serie di misure tecniche e operative** (in linea con quanto indicato all'art. 16) nonché inviare esperti del gruppo di intervento in materia di asilo (di cui all'art. 18) ed esperti appartenenti al proprio personale per rafforzare i sistemi di asilo e di accoglienza entro un breve periodo di tempo.

Particolarmente rilevante appare il disposto del paragrafo 3 del citato art. 22, che recita testualmente: **"Qualora, in caso di pressione sproporzionata sui sistemi di asilo o di accoglienza, uno Stato membro non chieda all'Agenzia assistenza operativa e tecnica o non accetti l'offerta di una tale assistenza da parte dell'Agenzia, oppure non adotti misure sufficienti per affrontare tale pressione, o non si conformi alle raccomandazioni della Commissione di cui all'articolo 15, paragrafo 3², rendendo così inefficaci i sistemi di asilo e di accoglienza al punto da compromettere il funzionamento del CEAS, la Commissione può adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui indica una o più misure [...] che l'Agenzia deve adottare per sostenere lo Stato membro interessato."**

3. L'iter della proposta originaria e il testo di compromesso del 28 giugno 2017.

La proposta relativa all'Agenzia per l'asilo è stata esaminata nel quadro di un approccio globale - fortemente sostenuto, tra gli altri, dall'Italia -, in base al quale **nessuna delle proposte sulla riforma del CEAS può essere finalizzata se non viene raggiunto un accordo sull'intero pacchetto.**

Da ultimo, il Consiglio europeo di ottobre ha incoraggiato la Presidenza austriaca del Consiglio UE a proseguire i lavori per finalizzare la riforma del CEAS il prima possibile, mantenendo il giusto equilibrio tra i principi di solidarietà e responsabilità, in base al quale da un lato si intendono introdurre misure per l'alleggerimento del peso delle domande di asilo sui sistemi nazionali di asilo degli Stati membri di primo approdo, e dall'altro si mira a una maggiore uniformità tra i sistemi nazionali stessi (in modo da evitare il fenomeno del cosiddetto *asylum shopping*) e soprattutto a scoraggiare gli abusi impedendo i movimenti secondari dei migranti.

Per quanto attiene ai negoziati sul pacchetto va rilevato come, sebbene alcune proposte siano giunte a uno stadio spesso molto avanzato (tra queste, le nuove norme in materia di condizioni di accoglienza, qualifiche/status, sistema Eurodac e quadro giuridico per il reinsediamento, oltre alla proposta relativa all'Agenzia per l'asilo), la finalizzazione dell'intera riforma sconta significativi rallentamenti, principalmente per **l'assenza di un**

² Si tratta delle raccomandazioni che la Commissione invia a uno Stato membro laddove quest'ultimo non abbia pienamente implementato il piano d'azione per rimediare alle carenze nei propri sistemi di asilo e accoglienza.

accordo tra gli Stati membri sulla revisione del regolamento Dublino III e sulla procedura unica di protezione internazionale.

Va sottolineato altresì come, anche tenendo conto della situazione di stallo nella quale versa il pacchetto di riforma dell'asilo, **il Consiglio europeo ha invitato Parlamento europeo e Consiglio a esaminare come materia prioritaria il pacchetto più recente della Commissione riguardante la direttiva rimpatri, l'Agenzia per l'asilo e la guardia costiera e di frontiera**, garantendo in particolare standard comuni di sorveglianza delle frontiere esterne e un uso più efficiente delle risorse, nel rispetto delle responsabilità degli Stati membri.

Come già ricordato, sulla proposta di maggio 2016 relativa all'Agenzia per l'asilo i legislatori dell'Unione avevano raggiunto in sede di trilogò un [accordo preliminare](#), sancito dal COREPER nel corso della sua riunione del 28 giugno 2017. Il testo di compromesso contiene alcune novità significative, tra le quali:

- **L'attribuzione all'Agenzia, nella persona del suo direttore esecutivo, del compito di formulare, in consultazione con la Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro i cui sistemi di asilo e/o accoglienza non siano allineati al CEAS e rischino di comprometterne l'efficacia;**
- **L'inclusione tra i compiti che l'Agenzia può assolvere in supporto agli Stati membri dell'identificazione dei richiedenti che necessitino di garanzie procedurali specifiche o dei richiedenti con necessità specifiche in termini di accoglienza, o di qualunque altro soggetto in una situazione di vulnerabilità, inclusi i minori.**

Particolare rilievo assume il disposto dell'art. 22, come modificato dal testo di compromesso. Esso dispone che, in situazioni di pressione sproporzionata o di inefficacia dei sistemi di asilo e di accoglienza, "laddove i sistemi di asilo e di accoglienza di uno Stato membro siano resi inefficaci al punto da ingenerare conseguenze gravi per il funzionamento del CEAS, e: a) i sistemi di asilo o di accoglienza di uno Stato membro sono soggetti a una pressione sproporzionata che imponga impegni eccezionalmente pesanti e urgenti, e lo Stato membro interessato non agisce in modo sufficiente a reagire a tale pressione, incluso il fatto di non richiedere l'assistenza tecnica o operativa dell'Agenzia o di non aderire a un'iniziativa dell'Agenzia volta a fornire la suddetta assistenza, ovvero b) laddove lo Stato membro interessato non dà seguito alle raccomandazioni della Commissione, **il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare senza indugio una decisione, per il tramite di un atto di esecuzione, nel quale identifichi una o più misure di sostegno allo Stato membro in questione da parte dell'Agenzia e richieda allo Stato membro di cooperare con l'Agenzia nell'implementazione delle misure stesse.**"

4. La proposta modificata, nel dettaglio

La proposta modificata, che tiene conto - come ricordato nella relazione della Commissione - dei negoziati interistituzionali e dell'accordo provvisorio tra Parlamento europeo e Consiglio del 28 giugno 2017, prevede unicamente modifiche mirate dell'articolo 16, riguardante l'assistenza operativa e tecnica, e dell'articolo 21, relativo alle squadre di sostegno per la gestione della migrazione (per garantire la coerenza con la proposta di regolamento, presentata contestualmente, relativo alla guardia di frontiera e costiera

europea). Viene inoltre proposta l'introduzione di un nuovo articolo, segnatamente l'articolo 16 bis, su una maggiore assistenza per la procedura di protezione internazionale e la procedura Dublino, e una modifica all'articolo 47 per quanto riguarda la selezione del vice direttore esecutivo dell'Agenzia.

Le modifiche sono in linea con il citato accordo provvisorio, che prevede tra l'altro, per l'Agenzia, la possibilità di aumentare l'assistenza operativa e tecnica offerta agli Stati membri, in particolare a quelli sottoposti a una pressione sproporzionata, anche tramite la costituzione di una **riserva di 500 esperti in materia di asilo attivabile in tempi rapidi**, oltre che tramite la procedura di intervento sulla base di una decisione di esecuzione del Consiglio prevista dal nuovo testo dell'articolo 22 (*cf. supra*).

Per quanto riguarda l'**articolo 16**, concernente l'assistenza operativa e tecnica che l'Agenzia può fornire agli Stati membri, la proposta modificata include il testo dell'accordo provvisorio di giugno 2017, definendo in tal modo tutte le situazioni e le condizioni in cui l'Agenzia può fornire assistenza, ossia **su richiesta dello Stato membro interessato, su propria iniziativa con l'accordo dello Stato membro interessato o in base a una decisione di esecuzione del Consiglio**. Vengono altresì precisati i compiti che l'Agenzia può svolgere nel fornire assistenza operativa e tecnica, riprendendo i compiti definiti agli articoli 16 e 21 dell'accordo provvisorio e adattandoli per tener conto dell'introduzione dell'articolo 16 bis sul rafforzamento dell'assistenza per la procedura di protezione internazionale e la procedura Dublino, nonché delle modifiche dell'articolo 21 sulle squadre di sostegno per la gestione della migrazione.

Il nuovo **articolo 16 bis** è il fulcro della proposta modificata e prevede la possibilità per uno Stato membro, su sua richiesta, di beneficiare di un maggiore sostegno da parte dell'Agenzia, **compresa la sua partecipazione all'intera procedura di protezione internazionale (o a parti di essa) nella fase amministrativa, e alla procedura applicabile a norma del nuovo regolamento Dublino**. Ciò consentirebbe agli Stati membri di trattare le domande di protezione internazionale in modo rapido e tempestivo, assicurando un funzionamento efficiente e ordinato dei loro sistemi di asilo e di accoglienza. Più nel dettaglio, l'Agenzia avrebbe la facoltà, su richiesta dell'autorità nazionale competente, di preparare le decisioni in merito alle domande di protezione internazionale e di trasmettere le suddette decisioni alle autorità nazionali competenti, che a loro volta adotteranno la decisione sulle singole domande e restano pienamente responsabili del trattamento delle richieste. L'Agenzia potrebbe inoltre sostenere gli Stati membri nel trattamento dei loro appelli in materia di asilo, anche svolgendo attività di ricerca giuridica, elaborando relazioni e analisi e fornendo ulteriore sostegno giuridico su richiesta degli organi giurisdizionali, nel pieno rispetto dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura.

Per quanto riguarda le modifiche all'**articolo 21** sulle squadre di sostegno per la gestione della migrazione, la Commissione propone di **ampliare le possibilità di impiego, che rimangono soggette a una richiesta dello Stato membro interessato ma non sono più limitate alle circostanze legate a sfide migratorie sproporzionate**. In base al nuovo testo, la Commissione è responsabile del coordinamento sul campo, come già stabilito nell'accordo provvisorio di giugno 2017, nonché del coordinamento delle richieste degli Stati membri e della valutazione delle necessità. Ciò permetterebbe di garantire la coerenza

tra le diverse azioni delle agenzie competenti dell'Unione nonché di risparmiare risorse delle agenzie e degli Stati membri.

Il testo modificato dell'**articolo 47**, infine, prevede che **la responsabilità di proporre l'elenco dei candidati per il posto di vicedirettore esecutivo al consiglio di amministrazione dell'Agenzia sia affidata alla Commissione anziché al direttore esecutivo**. Si tratta di una modifica che ripristina quanto originariamente proposto dalla Commissione, onde garantire la coerenza con la procedura di nomina del direttore esecutivo e quindi per allineare meglio il quadro di governance dell'Agenzia ai principi dell'orientamento comune sulle agenzie decentrate dell'Unione, adottato il 12 luglio 2012 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Per quanto concerne i **profili di sussidiarietà e proporzionalità**, a giudizio della Commissione:

- Poiché è interesse comune e condiviso garantire la corretta applicazione del quadro giuridico relativo all'asilo e il funzionamento efficiente del sistema europeo comune di asilo nel suo complesso, **gli obiettivi che la proposta persegue non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri** e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzati meglio a livello dell'Unione;
- Poiché il sostegno rafforzato dell'Agenzia attraverso la partecipazione alla procedura di protezione internazionale e alla procedura applicabile a norma del regolamento Dublino **può essere fornito agli Stati membri solo su loro richiesta e in funzione delle loro esigenze, la proposta di regolamento si limita a quanto strettamente necessario per perseguire i propri obiettivi**.

5. La posizione del Governo

Sulla proposta modificata della Commissione, il Ministero degli interni ha presentato la propria [relazione](#) ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge n. 234/2012.

Ad avviso del Governo, la proposta della Commissione "**è conforme all'interesse nazionale**, nella misura in cui prevede interventi dell'Agenzia a sostegno degli Stati membri nella gestione del fenomeno migratorio."

Vengono tuttavia rilevati diversi **punti problematici**:

- 1) La conformità all'interesse nazionale "rischia di essere compromessa **se non saranno modificate le disposizioni dell'art. 21, ove si prevede che le misure di supporto possano essere attivate anche in assenza della richiesta da parte dello Stato membro interessato**";
- 2) "Le modifiche introdotte all'art. 16, relativo all'assistenza tecnica e operativa, rafforzano il ruolo dell'Agenzia, ma, nello stesso tempo, contengono un forte elemento di criticità **nella parte in cui prevedono l'attivazione degli interventi di supporto per lo Stato membro su iniziativa dell'Agenzia o in base a una decisione di esecuzione della Commissione**";
- 3) Si ritiene in generale necessaria **una modifica "delle disposizioni che prevedono l'avvio del meccanismo di sostegno previsto dagli articoli 16, 16 bis e 21 in via autonoma e indipendentemente dalla richiesta dello Stato interessato"**;

- 4) Per valutare la piena conformità all'interesse nazionale, "**la proposta deve essere comunque valutata nell'ambito del prosieguo di tutto il progetto di riforma del sistema europeo comune di asilo** e, in particolare, nell'ambito dell'accordo tra gli Stati membri sul funzionamento del meccanismo di solidarietà del Regolamento di Dublino".

27 novembre 2018

A cura di Luca Briasco