

Relazione sull'asilo 2023

Sintesi





© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 2023

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.

Foto di copertina: Adobe Stock #[457573540](#)

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-221-8 doi: 10.2847/882998 BZ-AH-23-001-IT-N ISSN 2600-3031

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte. L'uso o la riproduzione di fotografie o di altro materiale non protetti dal diritto d'autore dell'Agenzia EUAA devono essere autorizzati direttamente dai titolari del diritto d'autore.

Relazione sull'asilo 2023

Relazione annuale sulla situazione dell'asilo
nell'Unione europea

SINTESI

Luglio 2023



Prefazione

La protezione internazionale e la protezione temporanea sono rimaste al centro dei dibattiti politici durante tutto il 2022, con un totale di 5 milioni di persone richiedenti protezione giunte in Europa. Questa cifra comprende il numero delle domande di asilo, che sono aumentate vertiginosamente sfiorando il milione, assieme agli oltre 4 milioni di registrazioni per la protezione temporanea di persone fuggite dalla guerra in Ucraina. Naturalmente l'entità dell'afflusso ha messo più che mai alla prova i sistemi nazionali di asilo e accoglienza e i paesi UE+ si sono trovati alle prese con la ricerca di soluzioni rapide ma praticabili.

Nel 2022 gli sviluppi in materia di protezione internazionale hanno messo in risalto l'importanza di disporre di un'architettura efficace per la protezione, con la partecipazione di più parti interessate. Come indicato nella presente relazione, le istituzioni dell'UE hanno continuato ad adoperarsi per portare avanti la riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) e promuovere ulteriormente la cooperazione pratica tra i paesi UE+ sulla base della solidarietà e della responsabilità, svolgendo inoltre un ruolo di guida nello sviluppo di una risposta europea coordinata alle esigenze degli sfollati dall'Ucraina.



Per far fronte alle necessità esistenti ed emergenti, i paesi UE+ hanno adeguato le politiche e le pratiche, stanziando risorse aggiuntive e apportando modifiche alla legislazione. I numerosi sviluppi positivi vanno apprezzati e valorizzati, ma in un mondo in cui i modelli di migrazione e asilo mutano velocemente non c'è tempo per l'autocompiacimento e gli insegnamenti tratti nel 2022 dovrebbero fungere da catalizzatore per un ulteriore perfezionamento. La rapidità con cui la protezione temporanea è stata attivata ed estesa indica che una legislazione e una pianificazione di emergenza efficaci, associate a un'ampia volontà politica, possono tradursi in risposte pronte alle crisi umanitarie, garantire ai beneficiari prevedibilità e stabilità e promuovere la convergenza delle pratiche in vari paesi. È importante rilevare che la risposta dell'UE nella protezione degli sfollati dall'Ucraina può spianare la strada per orientare il sistema di asilo dell'UE nel suo complesso, attraverso espressioni analoghe di solidarietà e responsabilità condivisa.

Dopo un anno intero di attività con un mandato rafforzato, l'EUAA ha chiuso il 2022 con un numero di piani operativi senza precedenti per fornire assistenza operativa e tecnica principalmente agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a una pressione sproporzionata. Come previsto dal regolamento EUAA, il nuovo programma di lavoro dell'Agenzia continuerà ad evolversi nel corso del prossimo anno; il responsabile dei diritti fondamentali di nuova nomina dell'EUAA garantirà che le operazioni dell'Agenzia continuino a rispettare pienamente i diritti fondamentali, i funzionari di collegamento negli Stati membri calibreranno ulteriormente la cooperazione con le autorità nazionali e all'inizio del 2024 verrà avviato un meccanismo di monitoraggio per contribuire ad armonizzare le pratiche in tutta l'UE.





Fedele al suo status di centro di competenza in materia di asilo, l'Agenzia continuerà a svolgere un ruolo chiave nell'impegno europeo per fornire protezione a chi ne ha bisogno.

Nina Gregori
Direttore esecutivo
Agenzia dell'Unione europea per l'asilo





Sommario

Prefazione	5
Sommario	7
Introduzione	8
1. Sviluppi globali in materia di asilo	9
2. Principali sviluppi riguardanti l’asilo nell’Unione europea	10
3. Sostegno dell’EUAA nel 2022	13
4. Funzionamento del sistema europeo comune di asilo.....	14
4.1. Accesso alle procedure	14
4.2. La procedura Dublino	16
4.3. Procedure speciali per la valutazione delle esigenze di protezione.....	17
4.4. Trattamento delle domande di asilo in primo grado.....	17
4.5. Trattamento delle domande di asilo di secondo grado o di grado superiore.....	19
4.6. Casi pendenti.....	19
4.7. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale	19
4.8. Aspetti del trattenimento che coinvolgono richiedenti ed ex richiedenti	20
4.9. Accesso alle informazioni.....	21
4.10. Assistenza e rappresentanza legali	21
4.11. Servizi d’interpretariato	22
4.12. Informazioni sul paese di origine	22
4.13. Apolidia nel contesto dell’asilo.....	23
4.14. Contenuto della protezione.....	23
4.15. Reinsediamento e ammissioni umanitarie.....	25
5. Minori e persone con esigenze particolari nella procedura di asilo	26
Osservazioni conclusive	28



Introduzione



In quanto fonte di informazioni di riferimento sulla protezione internazionale in Europa, la relazione annuale sull'asilo dell'EUA offre una panoramica completa dei principali sviluppi in materia di asilo negli Stati membri dell'Unione europea, in Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (paesi UE+).

Partendo da una breve panoramica degli andamenti e degli argomenti principali dibattuti in merito allo sfollamento forzato a livello globale, la relazione si concentra poi sull'Europa. Si sofferma sugli sviluppi chiave a livello nazionale e dell'UE, trattando tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo (CEAS), e presenta una selezione della giurisprudenza che illustra in che modo la magistratura abbia interpretato le leggi europee e nazionali. Inoltre, attraverso statistiche sugli indicatori chiave evidenzia gli andamenti emersi del settore dell'asilo nel 2022.

Nel 2022 i paesi UE+ si sono trovati alle prese con un numero eccezionale di persone bisognose di protezione, a causa del forte aumento delle domande di asilo presentate in Europa e dello sfollamento forzato di milioni di persone dall'Ucraina a seguito dell'invasione russa. Alla luce di questi sviluppi, l'UE e i suoi Stati membri hanno mobilitato una quantità di risorse senza precedenti per affrontare le crescenti esigenze di protezione.



1. Sviluppi globali in materia di asilo



L'aumento dei livelli di conflitto e delle violazioni dei diritti umani osservato nell'ultimo decennio si è protratto nel 2022, anno in cui una combinazione di crisi quali nuovi e vecchi conflitti, shock climatici, disordini geopolitici, violenze e persecuzioni ha indotto milioni di persone ad abbandonare le loro case. L'invasione russa dell'Ucraina ha causato una delle crisi di sfollamento forzato più rapide e gravi dalla seconda guerra mondiale ad oggi.

Nel mondo altre situazioni di sfollamento preesistenti e profonde si sono protratte o aggravate, spingendo nel 2022 ai massimi storici il numero di sfollati a livello globale che, secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), ha raggiunto circa 103 milioni di unità. Gravi effetti sulle popolazioni civili sono stati osservati in Afghanistan, Burkina Faso, nella Repubblica centrafricana, nella Repubblica democratica del Congo, in Etiopia, Mozambico, Myanmar, Nicaragua, nel triangolo settentrionale dell'America Centrale (Guatemala, El Salvador e Honduras), nella regione del Sahel, in Siria e Venezuela.

In tale contesto, la comunità internazionale ha proseguito gli sforzi intesi a definire soluzioni per le persone bisognose di protezione; attraverso la cooperazione multilaterale sono state fornite in tempi brevi risposte di protezione efficaci alle persone in fuga dall'Ucraina. Per quanto riguarda la protezione internazionale, nell'ambito del patto globale sui rifugiati, la comunità internazionale ha continuato a progettare e attuare iniziative per: i) allentare la pressione sui paesi ospitanti; ii) rafforzare l'autonomia dei rifugiati; iii) ampliare l'accesso alle soluzioni nei paesi terzi; e iv) promuovere le condizioni nei paesi di origine per un rimpatrio sicuro e dignitoso.

Mentre le parti interessate in tutto il mondo continuano ad affrontare i complessi aspetti di modelli di sfollamento in costante evoluzione, il dibattito sulla protezione internazionale e la relativa prassi si evolvono per accogliere le esigenze emergenti. Le questioni fondamentali, rimaste al centro dell'attenzione in materia di asilo nel 2022, includevano:

- una particolare attenzione per i bambini e i minori non accompagnati;
- una comprensione e una risposta migliori alle esigenze delle donne e delle ragazze nel contesto delle migrazioni forzate;
- un'attenzione maggiore alla salute fisica e mentale degli sfollati in quanto preoccupazione quotidiana;
- la migrazione indotta dalle condizioni climatiche come fattore che genera e definisce esigenze di protezione in tutto il mondo; e
- la presa in considerazione delle questioni di apolidia in materia di asilo e dell'interazione tra apolidia ed esigenze di protezione.



2. Principali sviluppi riguardanti l'asilo nell'Unione europea



L'invasione russa dell'Ucraina ha causato uno sfollamento forzato senza precedenti negli ultimi decenni in Europa, aumentando la pressione su sistemi di accoglienza già saturi. L'impatto della guerra ha avuto profonde ripercussioni sulla definizione della migrazione e dell'asilo, occupando naturalmente nel corso dell'anno un posto centrale nell'elaborazione delle politiche in materia di protezione a livello nazionale e di UE.

In linea con l'impegno dell'Unione a mostrare piena solidarietà all'Ucraina, il 4 marzo 2022 il Consiglio di Giustizia e affari interni ha adottato all'unanimità una decisione volta ad attivare la direttiva sulla protezione temporanea, istituendo tale protezione per gli sfollati in fuga dalla guerra in Ucraina. La Commissione europea ha istituito la piattaforma di solidarietà, divenuta il fulcro di una risposta coordinata dell'UE, e ha elaborato un piano d'azione in 10 punti con misure che la Commissione europea, le agenzie dell'Unione e gli Stati membri dovranno adottare per rispondere alle esigenze delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina.

A seguito della decisione del Consiglio del marzo 2022, i paesi dell'UE hanno proceduto ad introdurre dispositivi procedurali e di accoglienza pertinenti, organizzando campagne d'informazione e concedendo l'accesso ai diritti alle persone in fuga dall'Ucraina. L'attivazione e l'attuazione pratica della direttiva sulla protezione temporanea hanno conferito loro un chiaro status giuridico e l'accesso sistematico ai relativi diritti ⁽¹⁾.

Con l'opera attiva delle presidenze francese e ceca del Consiglio dell'UE e sotto il coordinamento della Commissione europea, nel 2022 sono stati compiuti progressi considerevoli nell'avanzamento del pacchetto di riforme incluso nel [patto sulla migrazione e l'asilo](#) e nel rafforzamento della cooperazione pratica tra i paesi UE+. Di conseguenza, nel giugno 2022 il Consiglio ha adottato mandati negoziali in merito al regolamento sugli accertamenti e al regolamento Eurodac, oltre all'orientamento generale sulla proposta di revisione del codice frontiere Schengen. Inoltre, 21 paesi hanno raggiunto un accordo sull'attuazione del meccanismo volontario di solidarietà, spianando la strada a ulteriori progressi per quanto riguarda il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione. Il meccanismo prevede espressioni di solidarietà agli Stati membri i cui sistemi di asilo e accoglienza sono sottoposti a particolari pressioni, attraverso ricollocazioni, contributi finanziari e altre misure di sostegno.

Per quanto concerne il Parlamento europeo, nel 2022 i relatori hanno presentato resoconti in merito a tutte le proposte legislative incluse nel patto sulla migrazione e l'asilo e in merito alla rifusione della direttiva rimpatri. Nel settembre 2022 il Parlamento e le presidenze a rotazione del Consiglio dell'UE hanno raggiunto un accordo politico su una [tabella di marcia congiunta](#) per i negoziati tra i co-legislatori, al fine di adottare le proposte legislative prima della fine della legislatura 2019-2024.

⁽¹⁾ Per una panoramica dettagliata dei provvedimenti adottati dai paesi UE+ nell'attuazione della protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina, cfr. il documento dell'EUAA [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#) [Protezione temporanea offerta agli sfollati dall'Ucraina: revisione annuale].



La gestione efficace delle frontiere esterne e il relativo impatto sul corretto funzionamento del sistema Schengen sono stati tra gli argomenti principali dibattuti tra i responsabili politici europei. La Commissione europea ha presentato un documento politico inteso ad avviare una strategia pluriennale per la gestione integrata delle frontiere che riguarda il loro controllo, le attività di ricerca e soccorso, l'analisi dei rischi, la cooperazione UE, internazionale e tra agenzie, il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, i diritti fondamentali, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e la formazione. Inoltre, sono stati compiuti sforzi per consolidare la cooperazione con i paesi di origine e di transito per contrastare la migrazione irregolare.

Le frontiere esterne dell'UE sono rimaste soggette a un'ulteriore pressione, registrando un forte aumento degli arrivi per il secondo anno consecutivo: secondo i dati preliminari raccolti da Frontex, nel 2022 sono stati rilevati alla frontiera esterna dell'Unione 330 000 attraversamenti irregolari, pari a un aumento del 64% rispetto al 2021; questo numero non comprende le persone sfollate dall'Ucraina, registrate separatamente. Per affrontare la situazione alle frontiere esterne, la Commissione europea ha continuato ad affiancare gli Stati membri in prima linea, offrendo assistenza finanziaria e risposte operative in coordinamento con le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali e altre parti interessate.

La Commissione europea ha presentato due piani d'azione con una serie di misure operative per far fronte alle sfide immediate e in corso lungo le rotte del Mediterraneo centrale e dei Balcani occidentali. Il piano d'azione per il Mediterraneo centrale prevede 20 misure concepite per ridurre la migrazione irregolare e a rischio, fornire soluzioni alle sfide emergenti nel settore delle operazioni di ricerca e soccorso e promuovere una solidarietà temperata con la responsabilità tra gli Stati membri; anche il piano d'azione per i Balcani occidentali prevede 20 misure operative, incentrate su cinque pilastri: l'obiettivo consiste nel rafforzare la cooperazione in materia di migrazione e gestione delle frontiere tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali che, essendo interessati dal processo di adesione all'UE, godono di uno status unico.

Nel 2022 l'UE e i suoi Stati membri hanno continuato a fornire assistenza attraverso operazioni di ricerca e soccorso (SAR) a persone e imbarcazioni in pericolo nel Mar Mediterraneo, compresi migranti e rifugiati che cercavano di raggiungere l'Europa intraprendendo viaggi potenzialmente letali, organizzati da trafficanti che si sono serviti di tattiche sempre più pericolose per attraversare il Mar Mediterraneo. In assenza di un meccanismo comune per gli eventi SAR a livello UE, i limiti degli accordi e delle pratiche attuali sono tuttora oggetto di critiche, secondo cui lo scarso coordinamento nelle attività di ricerca e soccorso, l'azione isolata da parte dei singoli paesi e la criminalizzazione delle ONG coinvolte nelle suddette attività nel Mar Mediterraneo hanno spesso costretto i migranti a rimanere sulle navi per parecchi giorni.

In linea con la sua tradizione pluridecennale di attore di primo piano per promuovere soluzioni orientate alla protezione in tutto il mondo, l'UE ha portato avanti la sua cooperazione globale e di reciproco interesse con i paesi terzi. Le attività nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria e di asilo dell'UE includono ora l'impegno per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare, la lotta contro le reti di trafficanti, la cooperazione con i paesi terzi in materia di rimpatri e riammissioni, la collaborazione con i paesi partner per la gestione delle frontiere, la fornitura di sostegno per le soluzioni di protezione in altre regioni del mondo e lo sviluppo di percorsi legali per la protezione in Europa.





In quanto garante di un'interpretazione e applicazione armonizzate della normativa dell'UE, nel 2022 la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha emesso più di [venti sentenze](#) sulle tematiche seguenti:

- l'accesso effettivo alla procedura di asilo;
- la procedura Dublino;
- il concetto di domanda reiterata;
- l'ammissibilità delle domande di protezione internazionale;
- il diritto di accesso a un fascicolo amministrativo e il significato della comunicazione della decisione «per iscritto»;
- la revoca delle condizioni materiali di accoglienza;
- l'ambito di applicazione del trattenimento e la verifica in sede giudiziaria della sua legittimità;
- il ricongiungimento familiare per i minori; e
- la revoca della protezione internazionale per motivi di sicurezza nazionale.





3. Sostegno dell'EUAA nel 2022



Il 19 gennaio 2022 è entrato in vigore il [regolamento \(UE\) 2021/2303 relativo all'istituzione di un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo](#), con un mandato rafforzato per l'Agenzia. Per tutto il 2022 l'Agenzia ha dimostrato il suo ruolo di centro di competenze in materia di asilo attraverso l'ampliamento del suo sostegno operativo e tecnico per soddisfare le necessità in evoluzione.

L'invasione russa dell'Ucraina ha generato esigenze di protezione su vasta scala, cui l'Agenzia ha risposto prontamente per offrire assistenza ai paesi che accolgono grandi quantità di sfollati provenienti dall'Ucraina. In quanto attore della risposta collettiva dell'UE per far fronte alle esigenze di milioni di sfollati, l'EUAA ha contribuito in modo efficace ad attuare soluzioni di protezione in tutta Europa.

Per fornire informazioni basate su dati concreti a varie tipologie di pubblico, responsabili politici inclusi, nel 2022 l'EUAA ha continuato a raccogliere, elaborare, sintetizzare e analizzare dati su argomenti specifici, sviluppi più recenti, temi emergenti e previsioni in materia di asilo. La formazione sviluppata ed erogata dall'Agenzia ha contribuito all'attuazione pratica del CEAS, aiutando i funzionari responsabili dell'asilo e dell'accoglienza a migliorare le loro conoscenze, competenze e autonomia per mettere in atto procedure eque ed efficienti, in linea con le norme dell'UE.

Un'area di lavoro fondamentale per l'EUAA è l'assistenza operativa e tecnica, specialmente a beneficio degli Stati membri che subiscono una pressione sproporzionata sui rispettivi sistemi di asilo e di accoglienza. Nel 2022 l'EUAA ha fornito sostegno operativo a un numero record (14) di Stati membri dell'UE: Austria, Belgio, Bulgaria, Cechia, Cipro, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovenia e Spagna. Il sostegno operativo ai sistemi nazionali di asilo e di accoglienza nel 2022 ha riguardato una serie di azioni adattate al contesto specifico e ai bisogni di ciascun paese, tra cui il sostegno per aumentare la capacità e la qualità delle condizioni di accoglienza, registrare ed elaborare le domande di primo e secondo grado, favorire le ricollocazioni e aumentare la qualità e la standardizzazione della procedura Dublino. L'Agenzia ha inoltre assistito gli Stati membri nell'attuazione di soluzioni di protezione per le persone sfollate dall'Ucraina.

Attraverso la sua cooperazione con i paesi terzi, basata su tabelle di marcia bilaterali e programmi regionali finanziati dall'UE, nel 2022 l'EUAA ha continuato a sostenere la dimensione esterna del CEAS. Sono state adottate tabelle di marcia per la cooperazione bilaterale con [Albania](#), [Bosnia-Erzegovina](#), [Egitto](#), [Kosovo](#), [Montenegro](#), [Macedonia del Nord](#), [Serbia](#) e [Turchia](#), mentre a livello regionale l'Agenzia ha svolto con successo attività che hanno interessato tutti i paesi dell'Africa settentrionale e il Niger. In considerazione del nuovo mandato dell'Agenzia e degli sviluppi geopolitici in materia di asilo, nel marzo 2023 il consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha adottato una [strategia aggiornata per la cooperazione esterna](#).

Il regolamento EUAA ha introdotto disposizioni per garantire che l'Agenzia rispetti pienamente i diritti fondamentali durante lo svolgimento dei suoi compiti. Nel 2022 l'EUAA ha svolto attività preparatorie per la nomina di un responsabile dei diritti fondamentali, lo sviluppo di una strategia in materia di tali diritti e l'istituzione di un meccanismo di denuncia, in base a cui qualsiasi persona che sia direttamente interessata dalle azioni di un esperto di una squadra di sostegno per l'asilo e che ritenga di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali a seguito di tali azioni, o un terzo che rappresenta tale persona, può presentare una denuncia per iscritto all'EUAA.



4. Funzionamento del sistema europeo comune di asilo



Alla luce del forte aumento del numero di persone bisognose di protezione in Europa e della saturazione dei sistemi nazionali di accoglienza, nel 2022 i paesi UE+ hanno messo in atto iniziative legislative, politiche e pratiche per gestire la mutevole situazione. Contestualmente le organizzazioni della società civile, l'UNHCR e altre organizzazioni internazionali hanno espresso preoccupazioni su alcune pratiche nell'ambito dei servizi nazionali di asilo e accoglienza.

4.1. Accesso alle procedure



Nel 2022 i paesi UE+ hanno ricevuto un numero sensibilmente più elevato di domande di protezione internazionale rispetto agli anni precedenti. Le circa 996 000 domande di protezione internazionale presentate in tali paesi hanno segnato un aumento di circa la metà rispetto al 2021 e di due quinti rispetto al livello pre-COVID-19 del 2019. Sebbene il totale delle domande in UE+ sia rimasto ben al di sotto del record del 2015, il numero delle domande ha superato i valori di quell'anno in diversi paesi (*cfr. la figura 1*).

Nei paesi UE+, sette domande su dieci sono state presentate nei primi cinque paesi di destinazione, ovvero Germania, Francia, Spagna, Austria e Italia (in ordine decrescente); la maggior parte delle domande è stata presentata da cittadini siriani, afgani, turchi, venezuelani e colombiani. Mentre i livelli record del 2015 e 2016 erano dovuti principalmente alle domande di protezione internazionale presentate da persone provenienti da Siria, Afghanistan e Iraq, l'attuale aumento è riconducibile a una gamma di nazionalità molto più ampia.

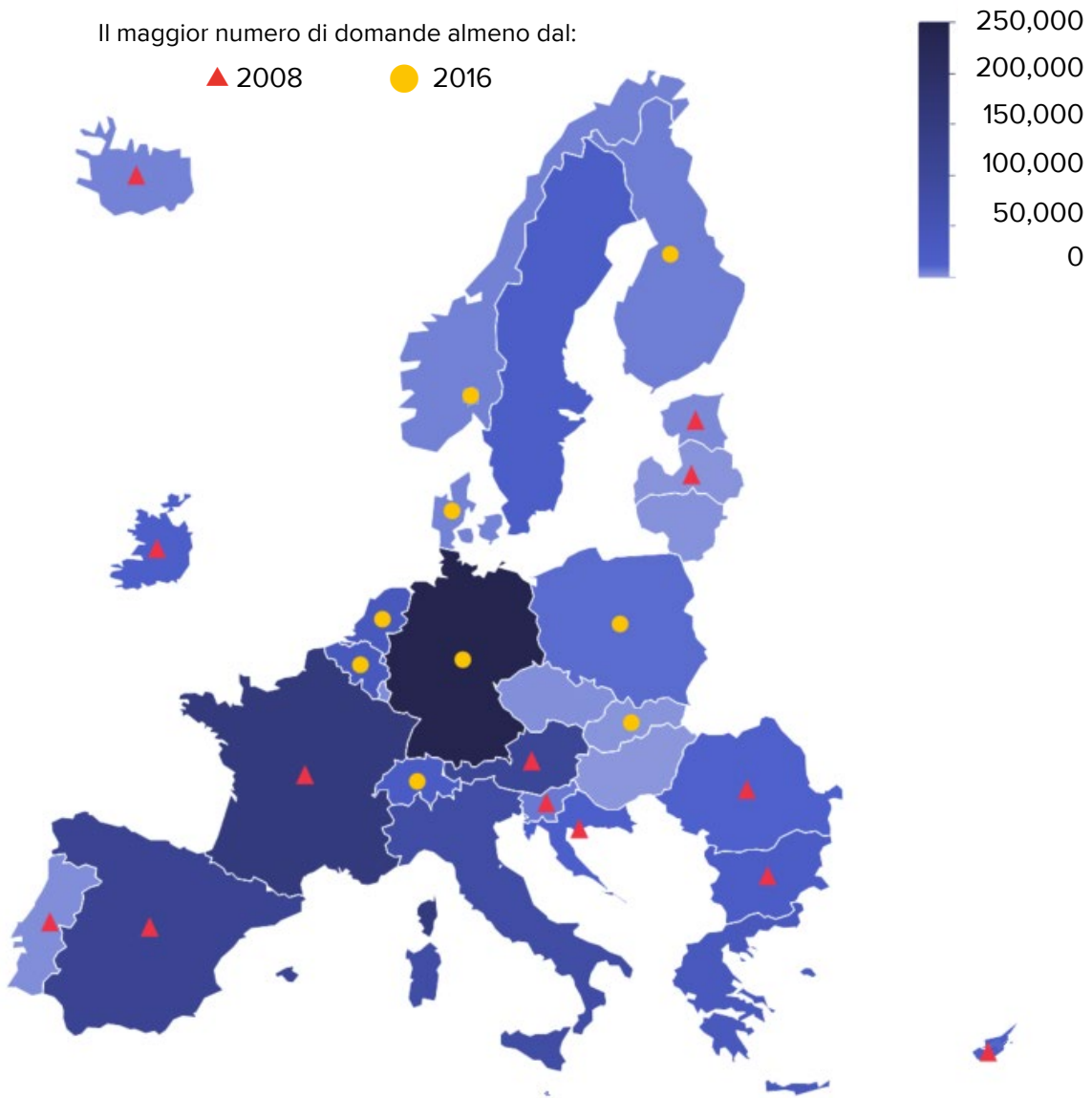
Alla luce dell'incremento degli arrivi e delle domande, i paesi UE+ hanno continuato ad adoperarsi per garantire l'accesso alla protezione, gestendo nel contempo le rispettive frontiere. In base alle tendenze degli ultimi anni, diversi Stati membri lungo i confini dell'Unione hanno introdotto norme speciali per gestire gli arrivi di massa e dichiarare lo stato di emergenza in situazioni specifiche. Benché l'obiettivo di tali misure consistesse nell'aiutare le autorità a monitorare e gestire gli afflussi e a rilevare i casi di traffico di migranti, l'UNHCR, il Consiglio d'Europa e le organizzazioni della società civile ne hanno valutato l'impatto segnalando rischi per il diritto di asilo e il principio di *non-refoulement* (non respingimento).

L'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea ha inoltre innescato cambiamenti nella procedura e influito sulla capacità di registrare le domande di protezione internazionale, poiché i paesi UE+ si sono trovati a dover registrare anche le persone bisognose di protezione temporanea. Ciò ha comportato diversi adeguamenti nelle procedure di registrazione e presentazione delle domande al fine di agevolare e accelerare il processo per gli sfollati dall'Ucraina, causando a volte ritardi nell'accesso alla procedura per i richiedenti asilo.



Tredici paesi UE+ hanno registrato il numero di domande più alto di sempre

Figura 1. Domande di protezione internazionale per paese ospitante UE+, 2022



Nota: i dati annuali relativi all'Islanda risultano mancanti. Il totale annuo è stato calcolato sommando le domande mensili.

Fonte: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) per l'Islanda] al 13 aprile 2023.



4.2. La procedura Dublino



Gli sviluppi verso un nuovo meccanismo di solidarietà per integrare il sistema di Dublino si sono protratti a livello UE nel 2022. Il meccanismo volontario di solidarietà di un anno, istituito dalla Commissione europea in seguito a un accordo tra 18 Stati membri e tre paesi associati, è considerato un'opportunità per spianare la strada verso una soluzione definitiva nell'ambito della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

Nel contesto dell'attuale quadro giuridico dell'UE, nel 2022 gli Stati membri, la Commissione europea e l'EUAA hanno elaborato una tabella di marcia per migliorare l'attuazione dei trasferimenti ai sensi del regolamento Dublino III e nel 2023 gli Stati membri hanno cominciato ad applicare le soluzioni pratiche definite nella suddetta tabella per superare i principali ostacoli nell'esecuzione dei trasferimenti.

Anche se l'anno scorso le restrizioni dovute alla COVID-19 sono state gradualmente revocate, uno dei problemi principali per le unità Dublino nel 2022 è stata la mancanza di personale (dovuta in parte alla riassegnazione dei funzionari competenti per i casi Dublino al fine di agevolare l'arrivo di persone bisognose di protezione temporanea), che ha reso più impegnativa la gestione del crescente carico di lavoro.

Sulla base dei dati provvisori regolarmente scambiati tra l'EUAA e i 29 paesi UE+, nel 2022 sono state emesse 163 000 decisioni in risposta alle richieste avanzate nell'ambito della procedura Dublino. Ciò ha rappresentato un aumento di oltre due quinti rispetto al 2021, determinando il totale annuo più elevato almeno dal 2016. Nel complesso, il rapporto annuale tra le decisioni ricevute in merito alle richieste Dublino e le domande di asilo presentate è stato del 16%, in linea con il 2021. Sebbene alcune decisioni in merito alle richieste Dublino abbiano interessato casi di ricongiungimento familiare, il rapporto stabile tra decisioni e domande indica che nel 2022 è salito il numero dei richiedenti asilo che si sono trasferiti dal primo paese di arrivo in un altro per presentare una nuova domanda (i cosiddetti movimenti secondari), incidendo complessivamente sul carico di lavoro in materia di asilo.

A livello nazionale, Germania e Francia hanno continuato a ricevere la maggior parte delle decisioni in risposta alle loro richieste, rappresentando insieme oltre i tre quinti del totale UE+. Come negli anni precedenti, l'Italia ha emesso complessivamente il maggior numero di decisioni sulle richieste Dublino. Tuttavia, per la prima volta nella storia, l'Austria e la Bulgaria si sono distinte occupando rispettivamente il secondo e il terzo posto tra i paesi che hanno emesso il maggior numero di decisioni, superando la Germania e la Grecia.

Nel 2022 il tasso di riconoscimento delle decisioni in risposta alle richieste Dublino, che misura la quota delle decisioni che riconoscono (esplicitamente o implicitamente) la responsabilità di una domanda su tutte le decisioni emanate, è stato pari al 60% (sei punti percentuali in più rispetto al 2021), registrando per la prima volta dopo cinque anni un aumento a livello dell'UE+.

Dopo essere sceso a livelli molto bassi durante la pandemia COVID-19 nel 2020 e 2021, il numero dei trasferimenti Dublino attuati nel 2022 è rimasto esiguo. Nel complesso sono stati eseguiti circa 15 000 trasferimenti nel 2022, un dato superiore di quasi un settimo rispetto al 2021, ma inferiore di circa due quinti rispetto al 2019.



L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III è stato invocato circa 4 800 volte nel 2022, aumentando per la prima volta in quattro anni ma rimanendo ancora ampiamente al di sotto dei livelli pre-pandemici. L'articolo 17, paragrafo 1, è una clausola discrezionale che consente a uno Stato membro di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non è di sua competenza secondo i criteri stabiliti nel regolamento.

4.3. Procedure speciali per la valutazione delle esigenze di protezione



Durante l'esame delle domande di protezione internazionale di primo grado, gli Stati membri possono, a determinate condizioni, avvalersi di procedure speciali (quali la procedura accelerata, la procedura di frontiera o la procedura di esame in via prioritaria), rispettando nel contempo i principi e le garanzie fondamentali previsti dalla normativa dell'UE.

Per tutto il 2022 i tribunali nazionali sono intervenuti per esaminare le disposizioni legislative e l'attuazione pratica delle procedure speciali. Persistono preoccupazioni per quanto riguarda l'uso delle procedure di frontiera e i rischi di procedure accelerate basate sul concetto di paese sicuro e sulle domande reiterate.

Complessivamente, nel 2022 sono state presentate 76 000 domande reiterate nello stesso paese UE+, il che ha rappresentato una diminuzione rispetto alle 91 000 domande reiterate del 2021. Il rapporto tra queste ultime e il totale delle domande è stato di 1:12, registrando un calo considerevole rispetto al 2021 (quando è risultato pari a 1:7).

4.4. Trattamento delle domande di asilo in primo grado



L'aumento del numero di domande di protezione internazionale, unitamente ai milioni di persone sfollate dall'Ucraina bisognose di protezione temporanea, ha esercitato una pressione maggiore sulla capacità di elaborazione in primo grado. I paesi UE+ hanno risposto a questa esigenza adottando alcune misure per aumentare l'efficienza dell'intero sistema di asilo e accelerare la relativa

procedura.

Si è dato avvio all'assunzione di nuovo personale e alla riorganizzazione delle autorità competenti. Inoltre, sono stati realizzati ulteriori uffici territoriali per incrementare la presenza alle autorità e agevolare l'accesso alla procedura di asilo. Alcuni paesi UE+ hanno introdotto politiche di definizione delle priorità e linee guida per determinati profili, prorogando i termini per l'emissione di una decisione di primo grado, oltre ad abbreviare od omettere alcune fasi della procedura ove l'esito sarebbe stato verosimilmente favorevole. Per migliorare e accelerare le procedure, diversi paesi hanno sviluppato nuove linee guida generali per la valutazione delle domande e hanno adottato nuove politiche in merito alle cause proposte da richiedenti di nazionalità e profili specifici.

Nel 2022 le autorità in materia di asilo nei paesi UE+ hanno emesso circa 646 000 decisioni di primo grado, un quinto in più rispetto al 2021 e il numero più alto dal 2017. Contestualmente, nel 2022 sono state presentate molte più domande (registrando un aumento della metà



rispetto al 2021), soprattutto nella seconda metà dell'anno; alla fine del 2022 le domande hanno superato di 345 000 le decisioni di primo grado, determinando una crescita dei casi pendenti di primo grado nella maggior parte dei paesi UE+ rispetto all'anno precedente.

Nel 2022 tre paesi UE+ hanno emesso quasi due terzi di tutte le decisioni di primo grado: Germania (31%), Francia (20%) e Spagna (13%), seguiti da Italia (8%), Austria (6%) e Grecia (6%). La maggioranza delle decisioni di primo grado è stata emessa nei paesi UE+ nei confronti di cittadini di Siria e Afghanistan, destinatari di 3 decisioni su 10 (*cf. la figura 2*). I cittadini di Turchia (25 000), Bangladesh (21 000) e Georgia (19 000) sono stati destinatari del maggior numero di decisioni in assoluto.


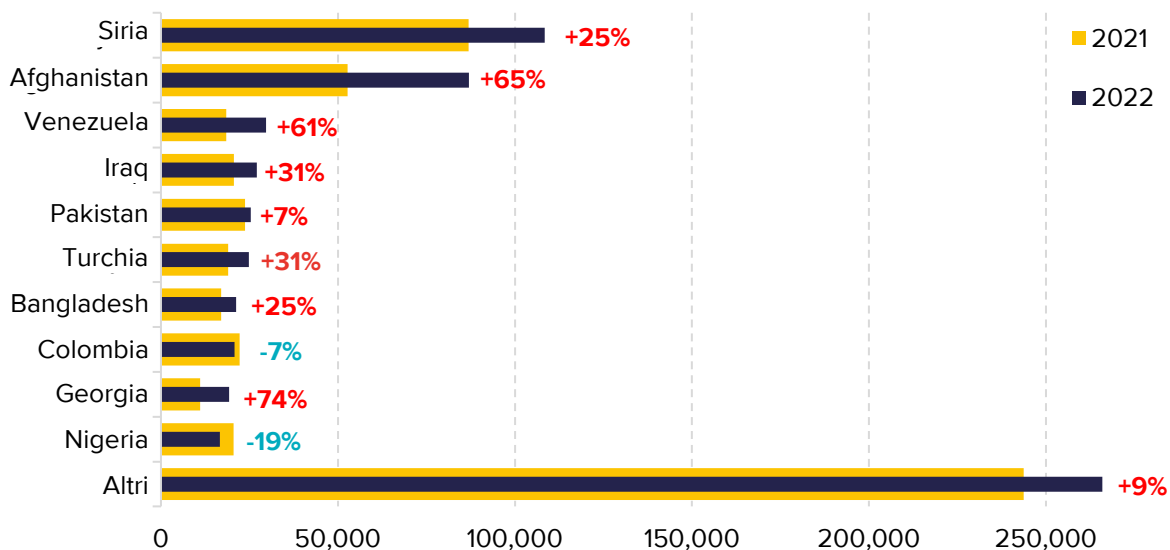
 **Nel 2022 sono state emesse più decisioni di primo grado nei confronti di quasi tutti i principali paesi di origine**

Figura 2. Primi 10 paesi di origine destinatari di decisioni di primo grado nei paesi UE+ (confronto tra 2022 e 2021)



Fonte: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] al 13 aprile 2023.

Nel 2022 sono state ritirate circa 140 000 domande di qualsiasi grado nei paesi UE+, il doppio rispetto al 2021 e il numero più alto dal 2016. Nel complesso, il rapporto tra le domande ritirate e il totale di quelle presentate è salito da circa 1:10 nei quattro anni precedenti a 1:7 nel 2022. Almeno quattro quinti di tutte le domande ritirate nel 2022 erano implicite; è possibile che un richiedente asilo ritiri implicitamente la propria domanda in un paese UE+ per presentarne una nuova in un altro paese, indicando in tal modo i movimenti secondari verso altri paesi UE+. A questo proposito è stato riscontrato uno schema molto frequente di ritiri implicite, e conseguentemente di movimenti secondari, dai paesi situati lungo la rotta balcanica e da paesi alle frontiere esterne dell'UE.



4.5. Trattamento delle domande di asilo di secondo grado o di grado superiore



Nel 2022 gli sviluppi in materia di domande di asilo di secondo grado in alcuni paesi UE+ hanno incluso, tra l'altro, valutazioni o nuove interpretazioni del diritto di accesso a una procedura di appello, ad esempio in merito a chi possa presentare un ricorso e ai requisiti che un richiedente deve soddisfare per accedere alla relativa procedura. Sono stati apportati ulteriori miglioramenti nell'ambito dei ricorsi nei casi di protezione internazionale, tra cui l'obbligo di prevedere un esame *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto e l'effetto sospensivo dei ricorsi, in modo da allineare le prassi e le disposizioni legislative nazionali alle disposizioni previste dalla direttiva rifiuta sulle procedure di asilo.

Grazie all'intervento dei tribunali per valutare l'efficacia dei mezzi di ricorso, laddove la durata delle relative procedure costituiva da tempo un aspetto particolarmente preoccupante, sono state proposte, adottate o già attuate modifiche legislative per accelerare le procedure di ricorso. I tribunali hanno inoltre esaminato quale debba essere l'organo competente responsabile di un ricorso avverso una decisione relativa a una domanda di asilo.

4.6. Casi pendenti



Alla fine del 2022 quasi 899 000 domande di asilo erano in attesa di decisione nei paesi UE+, registrando un aumento di quasi un quinto rispetto all'anno precedente: si tratta del maggior numero di casi pendenti dall'aprile 2020, quando il trattamento delle domande era stato sospeso o rigorosamente limitato durante l'inizio della pandemia di COVID-19.

Nonostante sia rimasto relativamente stabile fino a luglio 2022, in seguito il numero dei casi pendenti è cresciuto costantemente, in linea con l'aumento delle domande di asilo, mentre negli ultimi due trimestri del 2022 le decisioni di primo grado hanno iniziato a perdere nettamente terreno rispetto al numero di domande nei primi due trimestri. Di conseguenza, il bilancio di casi pendenti è risultato di gran lunga più elevato rispetto al livello pre-crisi nel 2014, aumentando la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.

Una combinazione dei dati di Eurostat e del sistema di allarme rapido e di preparazione (EPS) dell'EUA consentite di disaggregare i casi pendenti di primo grado da quelli di secondo o di grado superiore. I risultati indicano che il bilancio complessivo di cause pendenti di primo grado è aumentato, mentre quello delle cause di grado superiore ha continuato a diminuire.

4.7. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale



Il 2022 è stato indubbiamente un anno in cui i limiti dei sistemi di accoglienza dei paesi UE+ sono stati messi alla prova, essendo chiamati a provvedere alle esigenze non solo di un numero crescente di richiedenti protezione internazionale, ma anche di milioni di persone bisognose di protezione temporanea e, quindi, di un rifugio.



Il problema principale resta la mancanza di posti sufficienti, anche se gli Stati membri hanno continuato a investire notevolmente nell'aumento della capacità di accoglienza; alcuni paesi hanno superato tutti i primati di capacità precedenti, ma ciò non è bastato ad offrire un alloggio adeguato a tutti i richiedenti. A volte le molteplici sfide sono state aggravate da metodi di finanziamento inadeguati e da problemi di collaborazione con le autorità locali; solo un esiguo numero di paesi UE+ (ad esempio quelli di transito da cui spesso i richiedenti si sono trasferiti verso un altro paese UE+) non ha segnalato problemi di capienza.

Gli Stati membri hanno sondato diverse soluzioni per rispondere all'aumento delle esigenze: alcuni si sono rivolti a nuovi interlocutori per consolidare il sistema di accoglienza, per esempio attraverso un maggior coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, dei comuni, degli attori coinvolti nella gestione delle catastrofi o di soggetti privati. Nell'ambito dei suoi piani operativi, l'EUAA ha aiutato 10 paesi a migliorare i loro sistemi di accoglienza.

La qualità dell'accoglienza è peggiorata nei centri sovraffollati determinando condizioni non conformi agli standard in alcuni paesi UE+, come hanno ampiamente documentato le organizzazioni della società civile. I tribunali sono intervenuti per ribadire gli obblighi degli Stati membri in merito alla fornitura delle condizioni di accoglienza. Dal momento che si è continuato a concentrare l'attenzione sulle esigenze immediate, come la ricerca di un numero sufficiente di siti di accoglienza e la garanzia di condizioni di vita adeguate, sembra che siano state attuate meno iniziative per facilitare l'ingresso dei richiedenti nel mondo del lavoro, l'orientamento nella nuova società o l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria.

4.8. Aspetti del trattenimento che coinvolgono richiedenti ed ex richiedenti



Nel 2022 organismi di controllo e organizzazioni giudiziarie internazionali, europee e nazionali, quali il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (CAT), il comitato per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, i difensori civici nazionali, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e i tribunali nazionali, oltre all'UNHCR e alle organizzazioni della società civile, hanno continuato a esaminare le carenze nelle pratiche e nelle condizioni di trattenimento. A volte le decisioni giudiziarie hanno innescato processi per allineare le politiche e le prassi nazionali alla legislazione europea pertinente.

È proseguito l'adeguamento della capienza nei paesi UE+ sulla base di esigenze operative, in primo luogo per aprire nuove strutture di trattenimento o pianificarne la costruzione. Il ricorso alla detenzione è stata una delle principali preoccupazioni sollevate dalle organizzazioni della società civile; in alcuni paesi sono stati espressi dubbi sulla pratica di trattenere i richiedenti alla frontiera, sulla detenzione *de facto* per cittadini di paesi terzi in attesa di presentare una domanda, sulle condizioni di trattenimento e sugli ostacoli riscontrati nell'accesso ai diritti, come l'accesso alle informazioni e all'assistenza legale.



4.9. Accesso alle informazioni



Nel 2022 i paesi UE+ hanno continuato a migliorare le misure in merito all'informazione nei confronti dei richiedenti asilo attraverso innovazioni e miglioramenti in ambito digitale, quali, ad esempio, nuovi siti web e piattaforme. Oltre alle autorità nazionali, le organizzazioni della società civile hanno continuato a svolgere un ruolo altrettanto determinante nel facilitare l'accesso alle informazioni: sia le autorità nazionali che le organizzazioni della società civile si sono impegnate sempre di più per garantire ai richiedenti e ai beneficiari di protezione internazionale l'accesso alle informazioni in una lingua a loro comprensibile. I contenuti sono stati pertanto tradotti in varie lingue, prestando particolare attenzione alla disponibilità di informazioni in ucraino e in russo.

Gruppi specifici di richiedenti potrebbero avere bisogno di informazioni personalizzate in base alla loro situazione e alle loro circostanze. L'arrivo in massa di sfollati dall'Ucraina ha creato un nuovo panorama informativo; i paesi UE+ hanno stanziato risorse considerevoli per sviluppare piattaforme e materiali che sono stati regolarmente rinnovati per fornire le informazioni più aggiornate e accurate in un ambiente in rapida evoluzione. Le autorità nazionali sono state assistite in questo processo, ad esempio per mezzo di iniziative dell'EUAA ([Who is Who in Temporary Protection](#)) e dell'UNHCR (Help Pages). Inoltre, sono state elaborate nuove informazioni per i cittadini russi richiedenti protezione.

4.10. Assistenza e rappresentanza legali



Nel 2022 alcuni paesi UE+ hanno continuato a impegnarsi per migliorare la qualità dell'assistenza legale e facilitarne l'accesso in tutte le fasi della procedura di asilo, varando nuove iniziative e progetti, ad esempio stipulando contratti con avvocati specializzati in materia di asilo e offrendo ulteriore sostegno ai richiedenti con esigenze particolari. Sono stati messi a disposizione degli operatori del diritto una formazione professionale e nuovi strumenti con l'obiettivo generale di migliorare la qualità dei servizi; è stato rilevato inoltre un notevole impegno nella prestazione di servizi di patrocinio nel corso dell'intera procedura di asilo attraverso la digitalizzazione e l'interconnessione tra i portali dell'autorità accertante e le piattaforme dei tribunali.

Tuttavia, come è stato segnalato negli anni precedenti, l'attuazione delle disposizioni pertinenti alla direttiva rifusa sulle procedure di asilo è tuttora problematica alla frontiera, nei centri di trattenimento e nelle procedure di ricorso perché le informazioni e l'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali sono insufficienti. In alcuni casi i termini brevi previsti dalla procedura di frontiera, dalle procedure speciali o dalla procedura Dublino hanno comportato un'assistenza legale limitata, mediocre o inesistente.

In risposta all'invasione russa, le autorità nazionali, le organizzazioni internazionali e quelle della società civile hanno mobilitato risorse per fornire sostegno immediato agli sfollati dall'Ucraina, ivi comprese informazioni giuridiche e assistenza legale con il coinvolgimento attivo degli ordini nazionali degli avvocati.



4.11. Servizi d'interpretariato



Nel 2022 i paesi UE+ hanno avviato varie iniziative per migliorare i servizi di interpretariato nella procedura di asilo, soprattutto verso le vittime di tratta di esseri umani, le persone con esigenze particolari ma anche per migliorare la fornitura di servizi di assistenza sanitaria. Sono proseguiti gli sforzi per migliorare la qualità dei servizi di interpretariato attraverso la formazione, l'orientamento, strumenti di qualità e materiali di supporto per gli interpreti. Si osserva una crescente tendenza a coinvolgere i beneficiari di protezione come interpreti nel contesto dell'asilo; avendo maturato loro stessi un'esperienza diretta con il processo, sono in grado di offrire un'assistenza adeguata ai nuovi richiedenti.

Per far fronte all'arrivo degli sfollati dall'Ucraina, diversi paesi UE+ hanno aumentato il numero di interpreti di lingua ucraina e russa, producendo una mole maggiore di materiale informativo in quelle lingue. Questi sforzi hanno suscitato alcune critiche da parte delle organizzazioni della società civile, che hanno denunciato la presenza di un sistema a due livelli per quanto riguarda la prestazione di assistenza alle persone in fuga dall'Ucraina, che hanno ricevuto un rapido supporto nel settore dell'interpretariato, e ai richiedenti asilo provenienti da altri paesi. Le organizzazioni della società civile hanno inoltre espresso preoccupazioni sulle barriere linguistiche e culturali alle frontiere per l'assenza di servizi di interpretariato e le traduzioni scadenti delle informazioni, che impediscono ai migranti di comprendere adeguatamente i loro diritti e obblighi.

4.12. Informazioni sul paese di origine



Nel 2022 gli sviluppi fondamentali nella produzione di informazioni sui paesi di origine (COI) hanno riguardato soprattutto il miglioramento delle metodologie e della collaborazione con altri ricercatori residenti in Europa (ad esempio nelle unità COI nazionali e nelle organizzazioni della società civile che operano nel paese di origine), l'investimento in nuove tecnologie e nei ricercatori e la produzione tempestiva di informazioni per affrontare nuove situazioni di crisi. La produzione di informazioni sui paesi di origine ha continuato a incentrarsi sui più comuni paesi di origine dei richiedenti asilo in Europa, ovvero Afghanistan, Colombia, Siria, Turchia e Venezuela, oltre, naturalmente, a far luce sulla situazione in Ucraina e in Russia.

Come hanno evidenziato le organizzazioni della società civile, perdura un problema relativo alla scarsa accessibilità e facilità d'uso delle banche dati COI e alla mancanza di informazioni in lingue diverse, dal momento che il materiale COI è disponibile per lo più in lingua inglese. Inoltre, sembra che ci sia uno squilibrio tra i paesi di origine per cui è disponibile un elevato numero di relazioni COI e quelli per cui le informazioni mancano o sono limitate, oltre all'assenza di dati sui richiedenti intersessuali e sulla situazione nei loro paesi di origine.



4.13. Apolidia nel contesto dell'asilo



Nel contesto dell'asilo, l'apolidia può influenzare il procedimento di accertamento ai fini di una domanda di protezione internazionale e le garanzie procedurali del richiedente. Nel 2022 i paesi UE+ hanno apportato modifiche legislative e politiche per affrontare l'apolidia, tra cui l'istituzione di procedure dedicate per il suo accertamento, l'agevolazione dell'accesso alla naturalizzazione e l'aggiornamento delle indicazioni sul trattamento delle domande presentate dagli apolidi.

Tuttavia, alcune difficoltà sembrano persistere, tra cui l'assenza di una procedura per l'accertamento dell'apolidia in alcuni paesi UE+ e la mancanza di consapevolezza e di competenza su questioni relative all'apolidia nel contesto dell'asilo. Ciò può creare incertezza nei richiedenti in merito al processo e ai loro diritti e doveri, oltre a comportare un'identificazione e una registrazione improprie.

4.14. Contenuto della protezione



Il contenuto della protezione riguarda i diritti riconosciuti ai beneficiari di una forma di protezione nel paese di asilo, nonché gli obblighi connessi. La protezione viene concessa quando una decisione positiva riconosce ai richiedenti lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria (noti anche come status armonizzati a livello dell'UE). Il tasso di riconoscimento si riferisce al numero di esiti positivi in percentuale del numero totale di decisioni sulle domande di protezione internazionale. Sebbene alcune forme nazionali di protezione conferiscano uno status di protezione a cittadini di paesi terzi, tali status – che non sono armonizzati in tutti i paesi UE+ – non sono inclusi nel calcolo del tasso di riconoscimento.

Nel 2022 il tasso di riconoscimento complessivo a livello dell'UE+ per le decisioni di primo grado sulle domande di asilo è stato del 39%. Ciò significa che su 646 000 decisioni emesse, 252 000 sono state positive, concedendo al richiedente lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. Il tasso di riconoscimento è aumentato del 5% rispetto al 2021, risultando il più alto dal 2017. La maggioranza delle decisioni positive di primo grado ha concesso lo status di rifugiato (149 000 o il 59% di tutte le decisioni positive) e la protezione sussidiaria è stata concessa nei restanti 103 000 casi (il 41%).

Oltre agli status regolamentati dall'UE, se nel calcolo fossero inclusi i permessi di soggiorno per motivi umanitari, il tasso di riconoscimento complessivo a livello dell'UE+ per le decisioni di primo grado nel 2022 sarebbe del 50%.

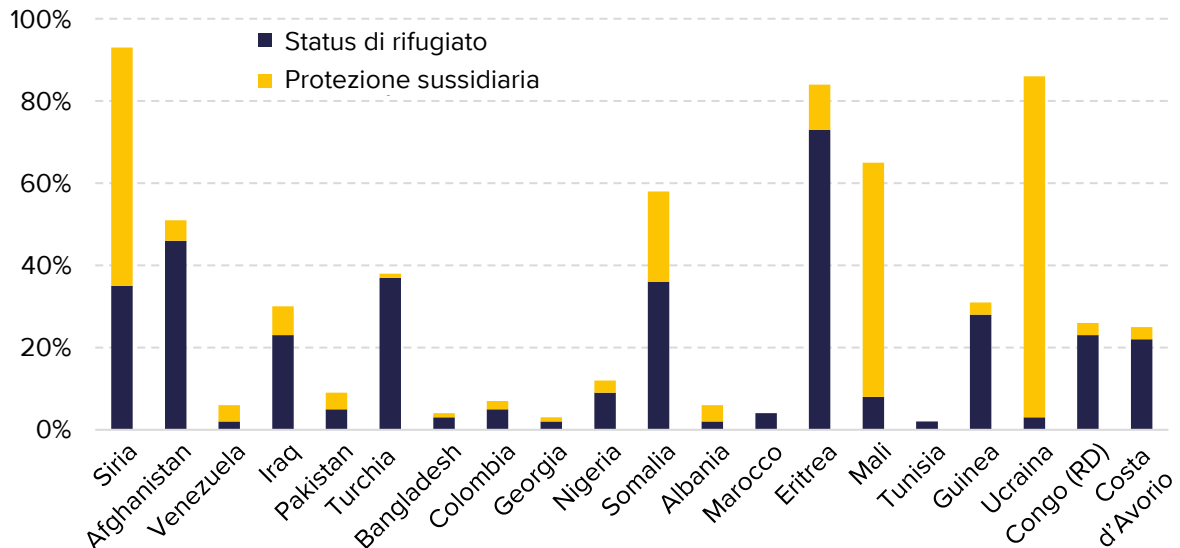
Tra le 20 nazionalità che hanno ricevuto il maggior numero di decisioni di primo grado nel 2022, i siriani hanno registrato il tasso di riconoscimento più alto, pari al 93 %, seguiti dagli ucraini (86%) e dagli eritrei (84%). Altri gruppi con tassi di riconoscimento relativamente elevati includono i cittadini del Mali (65%), della Somalia (57%) e dell'Afghanistan (51%) (cfr. la figura 3).





Siriani, ucraini ed eritrei hanno registrato i tassi di riconoscimento più alti nel 2022

Figura 3. Tassi di riconoscimento di primo grado delle 20 nazionalità con il maggior numero di decisioni emesse nei paesi UE+, per nazionalità e status concesso, 2022



Nota: le 20 nazionalità che hanno ricevuto il maggior numero di decisioni in primo grado nel 2022 nei paesi UE+ sono ordinate (da sinistra a destra) in base al numero di decisioni ricevute.

Fonte: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] al 13 aprile 2023.

La gamma e la qualità dei diritti e dei servizi che i beneficiari di protezione ricevono determinano le prospettive di una loro effettiva integrazione nella società ospitante. Nel 2022 le politiche di integrazione sono state orientate principalmente alle persone bisognose di protezione temporanea provenienti dall'Ucraina, facilitandone anche l'orientamento sociale, l'accesso all'istruzione, all'occupazione e all'assistenza sanitaria, nonché l'erogazione delle prestazioni sociali.

La tendenza osservata negli anni precedenti a coinvolgere una serie di interlocutori e migliorare la collaborazione per integrare i beneficiari di protezione internazionale è proseguita nel 2022 e l'urgenza di fornire sostegno all'integrazione delle persone bisognose di protezione temporanea su vasta scala ha dato ulteriore impulso a questo processo di collaborazione tra più soggetti. I paesi UE+ hanno pertanto sperimentato alcune modalità di collaborazione nuove e innovative per integrare le persone bisognose di protezione.

Per contribuire alla definizione di politiche basate su dati concreti, vari attori tra cui autorità nazionali, il mondo accademico, centri di ricerca e organizzazioni della società civile hanno continuato a valutare le componenti dei programmi di integrazione per tutto il 2022.

L'esperienza acquisita attraverso l'impegno per integrare i beneficiari di protezione temporanea può fornire in futuro ulteriori indicazioni sull'impatto dei diversi approcci all'integrazione. Parallelamente, alcuni paesi UE+ hanno portato avanti iniziative che hanno



conferito il diritto di soggiorno agli ex richiedenti che non potevano essere rimpatriati e avevano raggiunto un certo livello di integrazione.

Spesso l'aumento delle domande di asilo nel 2022 ha influito e causato ritardi nella consegna dei documenti di soggiorno e di viaggio ai beneficiari di protezione internazionale, rischiando di ritardare il loro accesso ad altri servizi e diritti. Come si è visto negli anni precedenti, i tribunali hanno mantenuto un ruolo importante nel plasmare l'interpretazione dei motivi e delle procedure per il riesame o la revoca della protezione internazionale, mentre le autorità giudiziarie hanno anche vagliato politiche e prassi nazionali nell'ambito del ricongiungimento familiare.

4.15. Reinsediamento e ammissioni umanitarie



Dopo aver ridotto le attività di reinsediamento durante la pandemia COVID-19, gli Stati hanno iniziato a riattivare gradualmente i programmi nel 2021 e 2022. In tale contesto, i paesi UE+ hanno continuato ad adoperarsi per rispettare gli impegni assunti, il che ha richiesto un adeguamento delle priorità e dei programmi alle nuove sfide sorte nel corso dell'anno, come il perdurare della crisi in Afghanistan e l'arrivo in massa di sfollati dall'Ucraina. La forte pressione sui sistemi nazionali di accoglienza ha causato ritardi nell'attuazione degli impegni di reinsediamento da parte di molti paesi UE+.

Nel complesso, il ruolo delle organizzazioni della società civile, delle imprese private e delle comunità è stato rafforzato tramite nuovi accordi, dal momento che svolgono una parte importante nell'accoglienza dei rifugiati reinsediati e nel processo di selezione e rinvio. Per quantificare l'impatto dei programmi di reinsediamento, i paesi UE+ e le organizzazioni della società civile hanno effettuato valutazioni per identificare le lezioni apprese e le buone pratiche.

Nell'ambito delle ammissioni umanitarie, l'impegno è stato concentrato per lo più sull'arrivo di cittadini afgani a rischio; anche in quel caso sono state attuate iniziative pertinenti in collaborazione con le organizzazioni della società civile.



5. Minori e persone con esigenze particolari nella procedura di asilo



Poiché nel 2022 la maggioranza delle persone bisognose di protezione temporanea era costituita da donne e bambini, i paesi UE+ hanno dovuto adeguare servizi di sostegno orientati ai richiedenti protezione internazionale, che sono prevalentemente uomini. Le donne e i bambini in fuga dall'Ucraina sono maggiormente esposti a un rischio di tratta, per questo motivo diversi paesi UE+ hanno svolto campagne di sensibilizzazione e prevenzione del traffico di esseri umani, oltre ad aver compiuto ulteriori sforzi per identificare meglio le vittime e offrire loro un'assistenza rapida e adeguata.

Nonostante l'impegno da parte dei paesi UE+ per migliorare l'identificazione tempestiva, la segnalazione e il monitoraggio, è diventato ancora più difficile, in un contesto di saturazione dei sistemi di accoglienza, individuare le persone con esigenze particolari e fornire rapidamente sistemazione e assistenza a quelle più vulnerabili. Oltretutto, diversi Stati membri e organizzazioni della società civile hanno osservato che i richiedenti protezione internazionale sono arrivati nell'UE in condizioni di salute peggiori rispetto agli anni precedenti.

I tribunali sono spesso intervenuti per pronunciarsi su alcune questioni relative ai richiedenti con disabilità ed esigenze di salute particolari, su controversie relative alla protezione di donne e ragazze, nonché su casi riguardanti l'orientamento sessuale e l'identità di genere (SOGI).

Nel 2022 sono state presentate nei paesi UE+ 42 000 domande di asilo riguardanti minori stranieri non accompagnati, ossia il dato più alto dal 2016, con un aumento di tre quinti rispetto all'anno precedente e di poco superiore alla crescita delle domande totali (+53%). Due sole cittadinanze hanno rappresentato insieme i due terzi delle domande di minori stranieri non accompagnati: quasi la metà (20 000) sono state presentate da afghani e 10 000 da siriani.

Più della metà di tutte le domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati sono state presentate in Austria (13 000, ossia il 31%), Germania (7 300, il 17%) e nei Paesi Bassi (4 200, il 10%); sia in Austria che nei Paesi Bassi, nonché in Bulgaria (3 400), Francia (1 000) e Cipro (900), i dati relativi al 2022 sono stati i più alti mai registrati (*cfr. la figura 4*).

Lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria sono stati concessi a quasi tutti i minori stranieri non accompagnati di origine siriana (96%); per contro, una piccola minoranza di decisioni positive è stata emessa nei confronti dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal Bangladesh (6%).

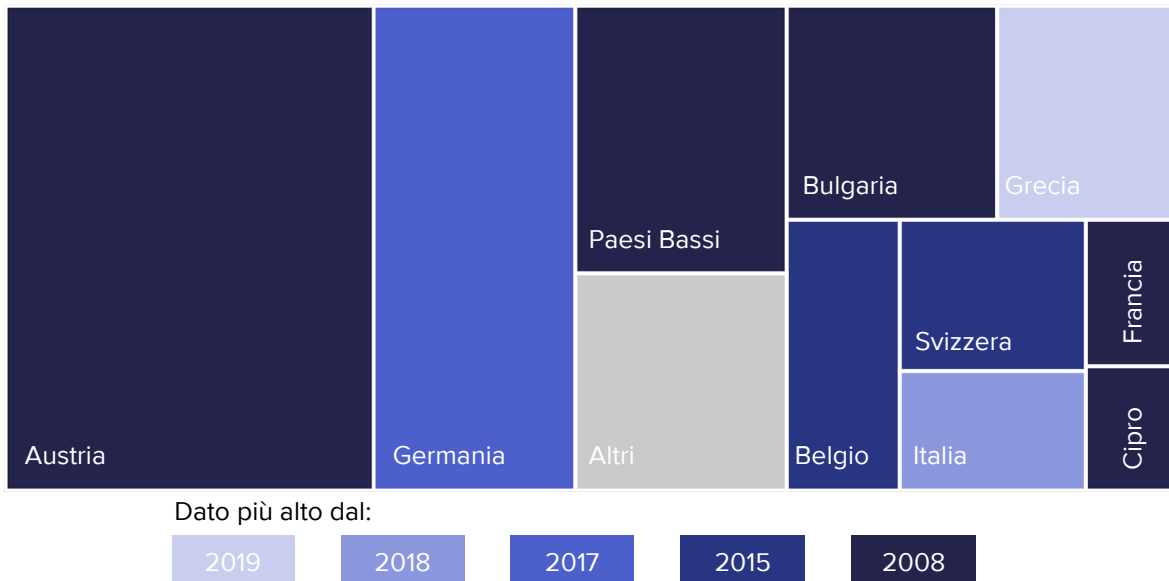
Sono state ritirate circa 18 000 domande da minori stranieri non accompagnati nei 20 paesi UE+ che hanno comunicato i dati, ossia quasi il doppio rispetto al 2021, analogamente a quanto avvenuto per le domande ritirate da richiedenti adulti. L'aumento delle domande ritirate ha infatti superato quello delle domande presentate da minori stranieri non accompagnati. Le domande sono state ritirate prevalentemente da un gruppo in particolare: il 95 % era costituito da richiedenti di sesso maschile e di età compresa tra i 14 e i 17 anni. Quasi



tutte le domande ritirate erano implicite, segno che i minori stranieri non accompagnati non hanno notificato all'autorità la loro intenzione di ritirare la domanda; è possibile che tali ritiri indichino movimenti secondari verso altri paesi UE+.

Icona: bar chart with checkmark **Numeri da record per le domande di minori accompagnati presentate in Austria, Bulgaria, Cipro, Francia e Paesi Bassi**

Figura 4. Primi 10 paesi UE+ che ricevono domande di asilo da parte di minori non accompagnati, 2022



Nota: mancano i dati relativi all'Islanda.
Fonte: Eurostat [[migr_asyunaa](#)] al 13 aprile 2023.

L'aumento del numero di minori stranieri non accompagnati rispetto al 2021 ha determinato un'ulteriore pressione sui processi pertinenti, quali la nomina di un tutore e l'accertamento dell'età dei minori autoproclamati, oltre a influire sui termini per il trattamento delle domande e la concessione di condizioni materiali di accoglienza e di assistenza adeguate ai minori stranieri non accompagnati.



Osservazioni conclusive

Nel 2022 i paesi UE+ hanno ricevuto un numero record di persone bisognose di protezione, come testimoniano il forte incremento della quantità di richiedenti asilo e gli oltre 4 milioni di sfollati dall'Ucraina che hanno richiesto una protezione temporanea. Sebbene l'arrivo nell'UE di 5 milioni di persone in tutto abbia sottoposto le amministrazioni nazionali a una pressione considerevole, per soddisfare le esigenze dei richiedenti protezione sono state ideate soluzioni a livello europeo e nazionale.

La risposta europea alle esigenze di milioni di sfollati dall'Ucraina è stata costruttiva e orientata alla protezione e può fungere da modello politico e operativo per il futuro. A questo successo ha contribuito una serie di fattori, tra cui la legislazione preesistente creata appositamente per far fronte a questa necessità, nonché la volontà politica di attivare tale legislazione e di istituire rapidamente le strutture di assistenza corrispondenti. È importante osservare che la collaborazione tra molteplici e diverse parti interessate sulla base di una solidarietà multiforme ha svolto un ruolo importante nella progettazione e nell'attuazione delle risposte: solidarietà per le persone bisognose di protezione, solidarietà tra paesi dell'UE e solidarietà tra diversi attori che sono riusciti a mobilitare le risorse e ad agire nella stessa direzione. Istituzioni e agenzie dell'UE, autorità nazionali e locali, organizzazioni internazionali e della società civile, nonché comunità e privati cittadini si sono riuniti e hanno messo in campo le rispettive competenze per fornire soluzioni efficaci.

Per promuovere l'ottimizzazione dei sistemi di asilo dell'UE nel 2022, le presidenze francese e ceca del Consiglio dell'UE hanno sostenuto un approccio graduale, gestito per catalizzare i progressi nei negoziati relativi al patto sulla migrazione e l'asilo, oltre ad aver promosso ulteriormente la cooperazione pratica tra gli Stati membri. Questa attività è culminata con l'adozione di mandati negoziali in merito al regolamento sugli accertamenti e al regolamento Eurodac, con l'accordo politico tra i co-legislatori su una tabella di marcia congiunta per i negoziati sul pacchetto di riforme e con l'accordo sul meccanismo volontario di solidarietà. Questo impegno supplementare, basato su un equilibrio tra espressioni di solidarietà e responsabilità, può produrre un effetto positivo, informando ulteriormente il processo decisionale e agevolando infine l'adozione del patto nei prossimi anni.

Nel contesto di questi progressi nella riforma del sistema europeo comune di asilo, l'UE e i suoi Stati membri si sono adoperati per conseguire una duplice integrità, ovvero l'integrità della procedura di asilo e l'integrità della gestione delle frontiere. Negli ultimi anni si è difatti posto l'accento su un approccio efficace, che è stato presentato come elemento principale per potenziare il patto. Un obiettivo dichiarato della revisione del sistema Schengen consiste nel rafforzare, attraverso la gestione integrata delle frontiere, la resilienza nei confronti di gravi minacce come la strumentalizzazione dei migranti. Contestualmente, una gestione efficace implica l'integrità nell'accogliere le persone bisognose di protezione, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, e il trattamento equo e dignitoso delle domande.

Oltre a modernizzare la gestione delle frontiere, è pertanto essenziale garantire un accesso libero a chi necessita protezione. Nonostante siano stati avviati passi fondamentali in questo senso, come il dibattito (e i relativi orientamenti) sull'istituzione di meccanismi nazionali indipendenti per monitorare il rispetto dei diritti umani alle frontiere esterne, organizzazioni internazionali e della società civile riportano notizie allarmanti e preoccupanti in merito a pratiche che ostacolano l'accesso effettivo alla protezione.



Per garantire la corretta interpretazione del CEAS, nel 2022 la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e le istituzioni giudiziarie a livello nazionale hanno continuato a esaminare la legislazione, le politiche e le prassi nazionali in alcuni ambiti relativi al CEAS. Si è posta particolare enfasi sull'applicazione del principio di *non-refoulement* e sull'accesso effettivo al territorio e alla procedura di asilo. Per salvaguardare l'integrità del CEAS, è fondamentale che le autorità nazionali attuino le decisioni emesse dai tribunali a tal fine.

In un panorama che, per quanto riguarda l'asilo, è in rapida evoluzione e richiede una cooperazione multilaterale per progettare e attuare soluzioni di protezione, l'EUAA si è trasformata in una componente vitale dell'architettura europea in materia di asilo. Forte di un mandato consolidato, l'Agenzia continuerà a promuovere l'attuazione del CEAS in tutta Europa. Unitamente al supporto tecnico, operativo e formativo offerto dall'Agenzia, la nuova posizione del responsabile indipendente dei diritti fondamentali catalizzerà l'attività per garantire che i diritti dei richiedenti asilo siano sempre salvaguardati. Attraverso il suo meccanismo di monitoraggio, nei prossimi anni l'Agenzia lavorerà ancora più a stretto contatto con gli Stati membri per verificare l'applicazione operativa e tecnica degli obblighi giuridici dell'UE e assistere gli Stati membri nell'individuazione di possibili limitazioni ai sistemi di asilo e accoglienza, contribuendo in ultima analisi ad un sistema di asilo dell'UE ulteriormente armonizzato.



Relazione sull'asilo 2023: sintesi

In quanto fonte di informazioni di riferimento sulla protezione internazionale in Europa, la *Relazione sull'asilo 2023* offre una panoramica completa dei principali sviluppi in materia di asilo nel 2022. La sintesi presenta una versione ridotta della relazione principale.

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) raccoglie informazioni su tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo (CEAS). A tal fine, la relazione illustra le modifiche apportate a politiche, pratiche e legislazione. La relazione presenta gli andamenti in materia di asilo, gli indicatori chiave per l'anno di riferimento 2022, una panoramica del sistema Dublino che determina lo Stato membro responsabile di un caso e una sezione dedicata ai richiedenti con esigenze particolari, compresi i minori non accompagnati. Sono inclusi esempi di giurisprudenza sull'interpretazione delle leggi europee e nazionali nel contesto dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo.

La *Relazione sull'asilo 2023* attinge informazioni da un'ampia gamma di risorse (comprese le prospettive delle autorità nazionali, le istituzioni dell'UE, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni della società civile e il mondo accademico) per presentare un quadro completo e varie prospettive. La relazione, che copre il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022, funge da riferimento per gli ultimi sviluppi in materia di protezione internazionale in Europa.