Sintesi

2022

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM

Relazione sull'asilo 2022

Sintesi

© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 2022

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: iStock/Kostas7

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-457-3 doi: 10.2847/494430 BZ-AH-22-001-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 2022

Relazione annuale sulla situazione dell’asilo nell’Unione europea

SINTESI

Prefazione

Gli sviluppi politici susseguitisi nel 2021 e all'inizio del 2022 hanno avuto ricadute dirette sulle esigenze di protezione internazionale, innescando ondate di sfollamenti verso i paesi UE+. L'ascesa al potere dei talebani in Afghanistan e l'invasione russa in Ucraina hanno creato nuove esigenze di protezione e favorito l'aumento del numero di richiedenti asilo in Europa. Inoltre, la situazione post-COVID-19, unitamente a un numero maggiore di richiedenti asilo, ha comportato nuove sfide che hanno richiesto soluzioni dinamiche per mantenere l'integrità dell'unico sistema multinazionale di asilo al mondo: il sistema europeo comune di asilo (CEAS). Questi eventi sono un chiaro promemoria della rapidità con cui possono cambiare gli andamenti migratori e di asilo.

In questo contesto, la relazione sull'asilo 2022 evidenzia come la preparazione e la flessibilità dei sistemi di asilo e accoglienza nazionali siano state testate per continuare a offrire protezione ai bisognosi. Numerose amministrazioni hanno affrontato un'enorme pressione a causa di un elevato afflusso di arrivi, destreggiandosi nel pieno delle restrizioni legate alla crisi COVID-19. La relazione mostra le aree di convergenza nell'attuazione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), ma non esita a menzionare le divergenze persistenti e le aree dove è possibile apportare ulteriori migliorie.

La resilienza dei sistemi di asilo può crescere solo man mano che si compiono progressi verso l'adozione degli strumenti giuridici del patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea. Inoltre, con un mandato rafforzato a partire dal gennaio 2022, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) svolge un ruolo cruciale nel calibrare ulteriormente il sistema europeo comune di asilo (CEAS) e nel sostegno attivo agli Stati membri. Ma è altrettanto importante ascoltare le testimonianze in prima linea. Ed è qui che la relazione sull'asilo funge da risorsa preziosa, menzionando oltre 1 500 fonti affidabili, comprese le autorità nazionali, le organizzazioni internazionali, il mondo accademico e le organizzazioni della società civile, e fornendo l'aggiornamento più completo sulla situazione dell'asilo in Europa.

In qualità di centro di competenza in materia di asilo in Europa e sin dalla sua fondazione avvenuta 11 anni fa, l'Agenzia ha unito i paesi UE+ per promuovere lo scambio di informazioni, la condivisione delle migliori pratiche, il miglioramento della qualità e l'armonizzazione delle pratiche. La richiesta per il sostegno dell'Agenzia continuerà certamente ad aumentare e noi siamo pronti a proseguire il lavoro con i nostri partner e adempiere al nostro mandato rafforzato negli anni a venire.

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

Sommario

Prefazione 5

Introduzione 7

1. Sviluppi globali in materia di asilo 7

2. Principali sviluppi riguardanti l'asilo nell'Unione europea 8

3. Transizione dall'EASO all'EUAA 11

4. Il funzionamento del sistema europeo comune di asilo 12
   4.1. Accesso alla procedura di asilo 13
   4.2. La procedura Dublino 14
   4.3. Procedure speciali per la valutazione delle esigenze di protezione 15
   4.4. Trattamento delle domande di asilo in primo grado 16
   4.5. Trattamento delle domande di asilo di secondo grado o di grado superiore 18
   4.6. Casi pendenti 19
   4.7. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale 19
   4.8. Trattenimento durante la procedura di asilo 21
   4.9. Accesso alle informazioni 21
   4.10. Assistenza e rappresentanza legali 21
   4.11. Servizi d'interpretazione 22
   4.12. Informazioni sui paesi di origine 22
   4.13. Apolidia nel contesto dell'asilo 22
   4.14. Contenuto della protezione 23
   4.15. Rimpatrio di ex richiedenti 24
   4.16. Reinsediamento e ammissioni umanitarie 25

5. Minori e persone con esigenze particolari nella procedura di asilo 25

Osservazioni conclusive 26

Introduzione

In quanto fonte di informazioni di riferimento sulla protezione internazionale in Europa, la relazione annuale sull'asilo dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 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 focalizza sull'Europa. Presenta gli sviluppi chiave a livello nazionale e dell'UE, trattando tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Contiene una selezione della giurisprudenza che illustra in che modo la magistratura abbia interpretato le leggi europee e nazionali. Inoltre, i dati statistici sugli indicatori chiave evidenziano gli andamenti nel settore dell'asilo nel 2021.

La pressione alle frontiere esterne dell'UE si è intensificata nel 2021, quando il numero di arrivi è ritornato ai livelli pre-pandemia, nonostante il persistere delle misure contro la COVID-19. Il panorama politico ha provocato un picco degli arrivi da Afghanistan, Bielorussia e, all'inizio del 2022, dall'Ucraina. In risposta, i paesi UE+ si sono prontamente adattati alle ondate di arrivi facilitando la procedura per la presentazione della domanda di asilo, riorganizzando i siti di accoglienza e ricorrendo ai centri di arrivo per gestire le varie fasi della procedura di asilo.

1. Sviluppi globali in materia di asilo

Gli eventi del 2021 e dell'inizio del 2022 hanno provocato lo sfollamento di milioni di persone, accentuando l'attuale bisogno di soluzioni di protezione in tutto il mondo. L'ascesa al potere dei talebani in Afghanistan ha scatenato nuovi cicli di sfollamento all'interno del paese e oltre le frontiere, in una regione dove tale fenomeno era già frequente. L'invasione russa dell'Ucraina ha costretto milioni di persone ad abbandonare le proprie case e cercare rifugio nei paesi vicini. E le persone hanno continuato a fuggire dai punti di crisi a rischio sfollamento esistenti nella Repubblica democratica del Congo, in Etiopia, Mozambico, Myanmar, Sud Sudan, Siria, nella regione del Sahel, in Venezuela e Yemen.

Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNCHR), nel giugno 2021 si attestava a oltre 84 milioni il numero di persone vittime di sfollamento forzato in tutto il mondo. Il dato include i 26,6 milioni di rifugiati sotto mandato dell'UNHCR, i 4,4 milioni di richiedenti asilo, i 48 milioni di sfollati interni e i 3,9 milioni di venezuelani sfollati all'estero.

In un anno che ha segnato il 70° anniversario della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati quale componente fondamentale delle leggi in materia di diritti umani, la comunità internazionale ha proseguito gli impegni globali e regionali intesi a definire soluzioni per le persone bisognose di protezione in tutto il mondo. Un'iniziativa chiave, fondata sulla cooperazione multilaterale, è il Global Compact sui Rifugiati che mira a offrire soluzioni sostenibili alla situazione dei rifugiati. In questo scenario, nel 2021 sono proseguiti i lavori per i) allentare la pressione sui paesi ospitanti, ii) rafforzare l'autonomia dei rifugiati, iii) ampliare le soluzioni nei paesi terzi e iv) promuovere le condizioni nei paesi di origine per il rimpatrio sicuro e dignitoso dei richiedenti a cui è negata la protezione.

Il dibattito e il lavoro sulla protezione internazionale hanno continuato a evolversi per accogliere esigenze emergenti e far fronte a questioni di rilievo urgenti. Le questioni fondamentali, rimaste al centro dell'attenzione in materia di asilo nel 2021, includevano:

- il passaggio dalle misure introdotte in risposta alla pandemia di COVID-19 a metodi di lavoro sostenibili che integrano nuove pratiche e trasformazioni digitali;
- un impegno maggiore verso soluzioni sostenibili per le persone bisognose di protezione;
- il riconoscimento dello sfollamento indotto dalle condizioni climatiche in tutta la sua portata e lo sviluppo di risposte efficaci alla crescente emergenza climatica;
- l'ulteriore integrazione delle dimensioni di genere per comprendere le esigenze di protezione e fornire soluzioni al riguardo; 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

Nel 2021 sono stati compiuti progressi e passi importanti a livello tecnico e politico verso l'attuazione del patto sulla migrazione e l'asilo, sebbene debba ancora essere raggiunto un ulteriore accordo politico su alcuni degli elementi chiave del patto. Un traguardo importante è stato l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/2303 nel gennaio 2022 per istituire l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) con un mandato ampliato e rafforzato.

In attesa di ulteriori progressi legislativi in merito alla proposta di direttiva sui rimpatri, la Commissione europea ha adottato nell'aprile 2021 la prima strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione, promuovendo queste vie come componenti integranti di un sistema comune dell'UE per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi.

Nel 2021 sono stati compiuti progressi anche in altri settori dell'asilo. Nel giugno 2021, la Commissione europea ha presentato la strategia Schengen, mentre sono proseguiti gli sforzi per l'interoperabilità dei sistemi IT su larga scala in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Dal momento che l'integrazione è un elemento essenziale di un efficace sistema di gestione della migrazione, nel 2021 è cominciata l'attuazione del piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione.

Con la presentazione della dichiarazione comune sulle priorità legislative per il 2021 e le conclusioni comuni su priorità e obiettivi strategici per il periodo 2020-2024, nel dicembre 2020 il Consiglio dell'UE, la Commissione europea e il Parlamento europeo hanno dichiarato la loro determinazione a raggiungere un accordo relativo al patto sulla migrazione e l'asilo, garantire che la migrazione sia affrontata in modo esaustivo e assicurare che le frontiere esterne siano controllate efficacemente.

Nel 2021 le frontiere esterne dell'UE hanno subito un'ulteriore pressione, con un aumento degli arrivi oltre i livelli registrati prima della pandemia. Il numero di attraversamenti illegali delle frontiere rilevati nel 2021 è stato di poco inferiore a 200 000, la cifra più alta dal 2017. Tuttavia, sulla base delle segnalazioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), sono state rilevate fluttuazioni nel numero di attraversamenti lungo diverse rotte migratorie, alcune delle quali hanno registrato aumenti significativi mentre altre hanno osservato flussi relativamente stabili rispetto al 2020.

A seguito di sconvolgimenti politici interni in Bielorussia e dell'organizzazione del traffico di migranti sponsorizzato dallo Stato da parte del regime bielorusso, i rilevamenti alle frontiere terrestri orientali sono aumentati di oltre dieci volte. Gli attraversamenti irregolari delle frontiere dalla Bielorussia hanno esercitato una pressione notevole sugli Stati membri in prima linea. L'UE ha rapidamente fornito una combinazione di sostegno finanziario, operativo e diplomatico per affrontare la crisi, incluso un intervento rapido alle frontiere da parte di Frontex e supporto operativo da parte dell'EUAA.

Nel novembre 2021, la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza hanno fornito una panoramica delle azioni intraprese in risposta alla situazione concernente le frontiere orientali. Hanno discusso del modo in cui potrebbe essere adattato l'attuale quadro in materia di migrazione per fornire un pacchetto di strumenti più permanente che affronti i tentativi di destabilizzare l'UE tramite la strumentalizzazione di migranti e rifugiati sponsorizzata dallo Stato, garantendo nel contempo l'accesso al territorio, condizioni di accoglienza adeguate e la valutazione imparziale delle domande di asilo. Il pacchetto di strumenti comprende una combinazione di azioni, sia al di fuori sia all'interno dell'UE e alle frontiere dell'Unione.

Oltre a supportare gli Stati membri alle frontiere orientali, l'UE ha continuato ad assistere altri Stati membri in prima linea facilitando e coordinando ricollocazioni volontarie in altri Stati membri e fornendo sostegno finanziario e operativo per la capacità di accoglienza, le condizioni di vita e l'assistenza medica per rifugiati e migranti nonché accelerando le procedure di asilo, aumentando i rimpatri e migliorando la protezione delle frontiere.

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, milioni di sfollati hanno cercato rifugio nell'UE attraverso Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia. Questi paesi hanno mostrato una risposta notevolmente rapida aprendo le loro frontiere e consentendo l'ingresso nel loro territorio. In linea con l'impegno dell'UE a mostrare piena solidarietà all'Ucraina, il 4 marzo 2022, il Consiglio «Giustizia e affari interni» ha dato seguito alla proposta della Commissione europea e ha adottato all'unanimità una decisione di esecuzione volta a introdurre un meccanismo di protezione temporanea in risposta all'afflusso di sfollati. La decisione prevedeva anche lo sviluppo di una piattaforma di solidarietà, sotto il coordinamento della Commissione europea, per mezzo della quale gli Stati membri potessero scambiare informazioni sulle proprie capacità di accoglienza e sul numero di persone che ricevono protezione temporanea nei loro territori. L'EUAA ha lavorato attivamente nel 2022 per facilitare lo scambio di informazioni sulle registrazioni per la protezione temporanea tra i paesi UE+.

La rete dell'UE per la preparazione e la gestione delle crisi nel settore della migrazione ha intrapreso la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, mentre è stato attivato il meccanismo di protezione civile dell'Unione per rispondere alle necessità degli sfollati dall'Ucraina e ricevere cofinanziamenti per fornire tale assistenza. Le agenzie dell'UE, tra cui Frontex, l'EUAA e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), si sono affrettate a fornire supporto operativo agli Stati membri che richiedevano

assistenza. Molti fattori nella risposta dell'UE hanno dimostrato che queste sono le migliori prassi da attuare in eventuali crisi future.

Per tutto il 2021 l'UE ha proseguito i propri partenariati globali e di reciproco interesse. Le attività nell'ambito della dimensione esterna della politica migratoria e di asilo dell'UE hanno affrontato 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 e la fornitura di sostegno per le soluzioni di protezione in altre regioni del mondo.

Inoltre, è stata posta grande attenzione sulle nuove esigenze di protezione dei cittadini afghani a seguito dell'ascesa al potere dei talebani. Considerato che l'Afghanistan è una priorità per l'UE oltre che il principale beneficiario dell'aiuto allo sviluppo dal 2002, l'UE si è adoperata per fornire una risposta uniforme alla crisi. Nell'agosto 2021 i ministri degli Interni dell'UE, insieme ai rappresentanti della Commissione europea, il servizio europeo per l'azione esterna, Frontex, Europol, EUAA e il Coordinatore antiterrorismo dell'UE, hanno adottato una dichiarazione congiunta in cui si sottolineava che l'evacuazione dei cittadini dell'UE e, nella misura del possibile, dei cittadini afghani che hanno collaborato con l'UE e i suoi Stati membri, insieme alle loro famiglie, fosse una questione prioritaria.

Nell'ottobre 2021 è stato annunciato un pacchetto di sostegno per l'Afghanistan da 1 miliardo di EUR, unitamente alla fornitura di aiuti umanitari mirati per i bisogni primari del popolo afghano, convogliato alle organizzazioni internazionali in loco e ai paesi vicini. L'UE detiene la presidenza del gruppo ristretto della piattaforma di sostegno alla strategia per una soluzione alla questione dei rifugiati afghani che rafforza la risposta internazionale alla situazione in Afghanistan e promuove impegni politici, finanziari e materiali.

L'UE ha messo in atto un meccanismo specifico volto a favorire l'evacuazione di oltre 17 500 persone da Kabul, inclusi 4 100 cittadini dell'UE e 13 400 cittadini afghani, stando alle stime. Gli Stati membri dell'UE hanno evacuato complessivamente 22 000 afghani.

In quanto garante di un'interpretazione e applicazione armonizzate della normativa dell'UE, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha emesso più di venti sentenze e ordinanze. È stata chiamata a interpretare diverse disposizioni del sistema europeo comune di asilo (CEAS) per le tematiche seguenti:

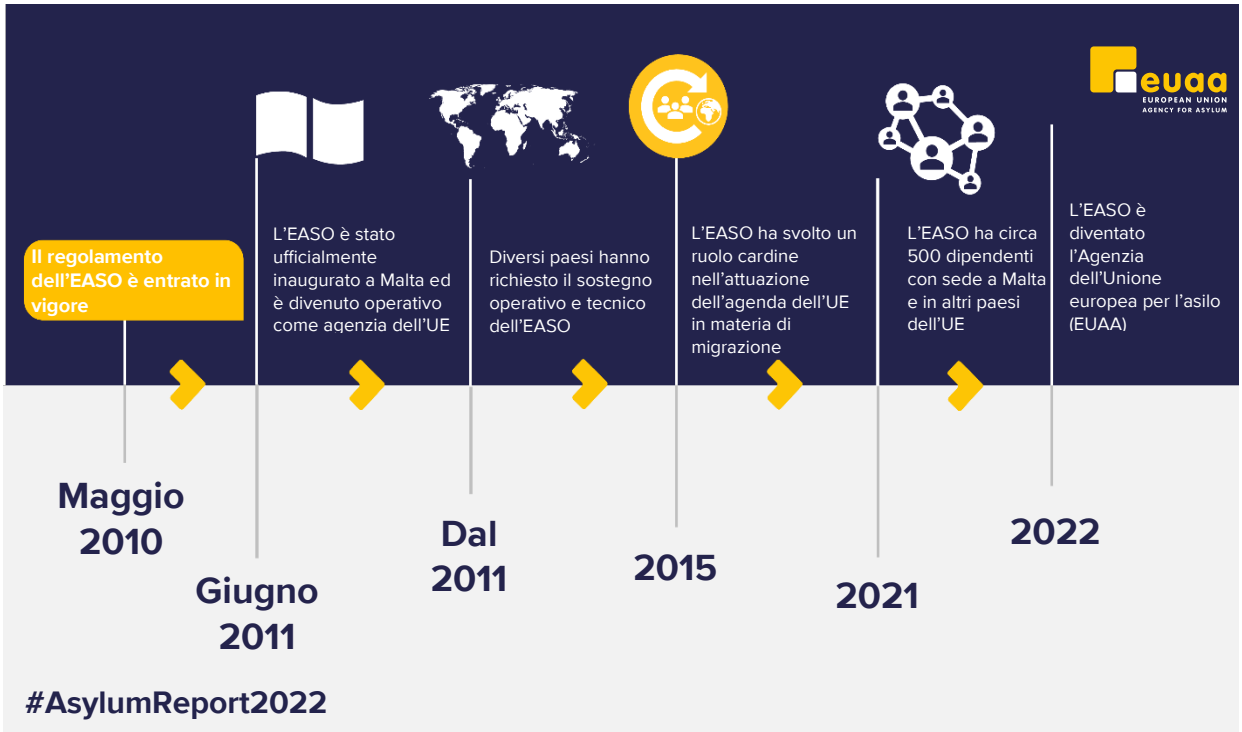
- accesso effettivo alla procedura di asilo;
- procedura Dublino
- domande reiterate;
- interpretazione del concetto di protezione dello Stato;
- valutazione della protezione fornita dall'Agenzia delle Nazioni Unite di soccorso e lavori per i rifugiati palestinesi del Vicino Oriente (UNRWA);
- interpretazione del concetto di violenza indiscriminata ai fini della protezione sussidiaria;
- uso del trattenimento;
- estensione dello status di protezione come diritto derivato (sulla base dello status di protezione di un altro beneficiario);
- principio della parità di trattamento; e
- rimpatrio dei richiedenti asilo respinti.

3. Transizione dall'EASO all'EUAA

Dopo dieci anni di attività, l'EASO è diventata l'EUAA in virtù del regolamento (UE) 2021/2303 relativo all'istituzione di un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo entrato in vigore il 19 gennaio 2022. L'Agenzia può ora fornire un maggiore sostegno operativo e tecnico volto a rendere più efficienti i sistemi di asilo; migliorare e rendere più celere l'erogazione di assistenza su richiesta degli Stati membri; sviluppare ulteriormente norme operative, indicatori e linee guida pratiche per alimentare un processo decisionale uniforme e di alta qualità nei casi di asilo; monitorare e fornire un resoconto migliore sul funzionamento dei sistemi nazionali di asilo e di accoglienza; contribuire allo sviluppo di capacità nei paesi non membri dell'Unione; e sostenere i paesi UE+ con programmi di reinsediamento.

Un'area di lavoro fondamentale per l'EUAA è l'assistenza operativa e tecnica agli Stati membri che subiscono una pressione sproporzionata sui rispettivi sistemi di asilo e di accoglienza. Dal maggio 2022 dieci Stati membri ricevono sostegno diretto dall'Agenzia EUAA tramite piani annuali o pluriennali: Belgio, Cechia, Cipro, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Romania e Spagna. Il sostegno operativo ai sistemi nazionali di asilo e di accoglienza nel 2021 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, per registrare ed elaborare le domande di primo e secondo grado, favorire le ricollocazioni e aumentare la qualità e la standardizzazione della procedura Dublino.

All'inizio del 2022 è stata condotta una valutazione esterna *ex post* trasversale per valutare l'attuazione del sostegno operativo dell'Agenzia per alimentare il processo decisionale e migliorare il quadro generale del sostegno operativo. Nel complesso, la valutazione esterna ha concluso che il sostegno operativo dell'Agenzia nel 2021 è stato estremamente adeguato alle esigenze degli Stati membri e flessibile adattandosi a contesti in rapida evoluzione.



4. Il funzionamento del sistema europeo comune di asilo

I principali sviluppi nel 2021 hanno definito la legislazione, le politiche e le pratiche nazionali in materia di asilo nei paesi UE+. Tre temi orizzontali che hanno avuto un impatto sulla maggior parte delle fasi della procedura di asilo sono stati la digitalizzazione dei sistemi di asilo, l'impatto dell'attuale pandemia di COVID-19 e le nuove esigenze di protezione dei cittadini afghani a seguito degli sviluppi nel loro paese.

In primo piano 1. Digitalizzazione dei sistemi di asilo e di accoglienza nel 2021

Le autorità nazionali competenti per l'asilo e l'accoglienza nei paesi UE+ hanno continuato a digitalizzare i processi. La pandemia di COVID-19 ha comportato la necessità di introdurre soluzioni tecnologiche per assicurare la continuità operativa nel contesto dele misure di lockdown e distanziamento sociale. In varia misura e in base ai contesti nazionali, sono state introdotte innovazioni digitali per l'autoregistrazione delle domande, i colloqui a distanza, le azioni di informazione, l'interpretazione, la raccolta di informazioni sui paesi di origine (COI), la formazione, i sistemi di gestione delle informazioni e comunicazioni tra autorità, e per la semplificazione dei flussi di lavoro.

I processi digitalizzati saranno probabilmente adattati sulla base delle indicazioni dei tribunali internazionali, europei e nazionali. Sebbene le nuove tecnologie possano essere attuate rapidamente, le autorità nazionali devono prestare attenzione poiché le sentenze dei tribunali indicano una continua necessità di controllo rigoroso della compatibilità delle innovazioni digitali con i diritti fondamentali e con le linee guida riguardanti la protezione dei dati personali.

In primo piano 2. L'impatto dell'attuale pandemia di COVID-19 sui sistemi di asilo e di accoglienza

Da quando è cominciata nel 2020, la pandemia di COVID-19 e le conseguenti restrizioni hanno continuato a incidere pesantemente sui sistemi di asilo e di accoglienza a livello globale. I paesi UE+ hanno utilizzato diversi metodi per garantire l'accesso alla protezione e il trattamento efficiente delle domande nuove e in sospeso nel contesto delle misure di salute pubblica volte a frenare il contagio. L'accesso ai vaccini contro la COVID-19 e l'avvio delle campagne nazionali di vaccinazione sono stati fondamentali per limitare il numero di infezioni.

Con l'introduzione graduale dei vaccini, le restrizioni COVID-19 sono state allentate, ma molteplici disposizioni introdotte per mitigare la pandemia sono proseguite per tutto il 2021, tra cui l'utilizzo di prodotti disinfettanti, il distanziamento, le barriere in plexiglas e le mascherine, l'erogazione di servizi a orari scaglionati e con modalità a distanza, le limitazioni al numero di persone presenti contemporaneamente nei locali delle autorità, gli screening sanitari regolari e i test rapidi, le misure di quarantena e la revisione dei tassi di occupazione massimi nelle strutture di accoglienza. Le attività di reinsediamento sono riprese, sempre con l'utilizzo di modalità miste, tra cui missioni di selezione a distanza sulla base di fascicoli, orientamenti online prima della partenza e controlli sanitari supplementari nell'organizzazione del viaggio.

In primo piano 3. Risposte dei paesi UE+ alle nuove esigenze di protezione dei cittadini afghani

Il deteriorarsi della condizione di sicurezza e dei diritti umani in Afghanistan nel 2021 ha creato ondate di sfollamento per la popolazione generale, oltre a maggiori rischi per determinati gruppi. Una considerazione immediata è stata quella di fornire un rapido accesso alla sicurezza, quindi i paesi UE+ hanno organizzato evacuazioni rapide e adattato il trattamento delle domande presentate dagli afghani. Apposite campagne informative rivolte ai cittadini afghani si sono concentrate su questioni relative all'asilo.

A causa della volatilità nel paese di origine e della difficoltà di accedere alle informazioni sul paese di origine (COI) aggiornate, molti paesi UE+ hanno interrotto il trattamento delle domande degli afghani sia in primo sia in secondo grado, tranne nei casi in cui le esigenze di protezione erano evidenti. Inoltre, sono stati compiuti sforzi per ricongiungere le famiglie afghane e stipulati accordi speciali per l'accesso a condizioni materiali di accoglienza e per l'integrazione degli sfollati. L'elevato numero di casi pendenti riguardanti i cittadini afghani e lo status di coloro che non hanno diritto alla protezione ma che non possono essere rimpatriati sono questioni che devono ancora essere affrontate e che richiedono approcci realistici e costruttivi da parte dei paesi UE+.

4.1. Accesso alla procedura di asilo

La pressione alle frontiere esterne dell'UE è aumentata nel 2021, quando il numero di arrivi è tornato ai livelli precedenti alla pandemia. Gli attraversamenti illegali delle frontiere si sono intensificati e i paesi UE+ hanno dovuto gestire arrivi di massa improvvisi e un numero sempre maggiore di domande di protezione internazionale.

Nel 2021 i paesi UE+ hanno ricevuto circa 648 000 domande di protezione internazionale, che rappresenta un aumento di un terzo rispetto al 2020 e corrisponde ai livelli registrati nel 2018. Nei primi mesi del 2021 il numero di domande è rimasto pressoché stabile. Ma verso la metà dell'anno, le domande hanno iniziato ad aumentare facendo registrare picchi nei mesi di settembre e novembre 2021.

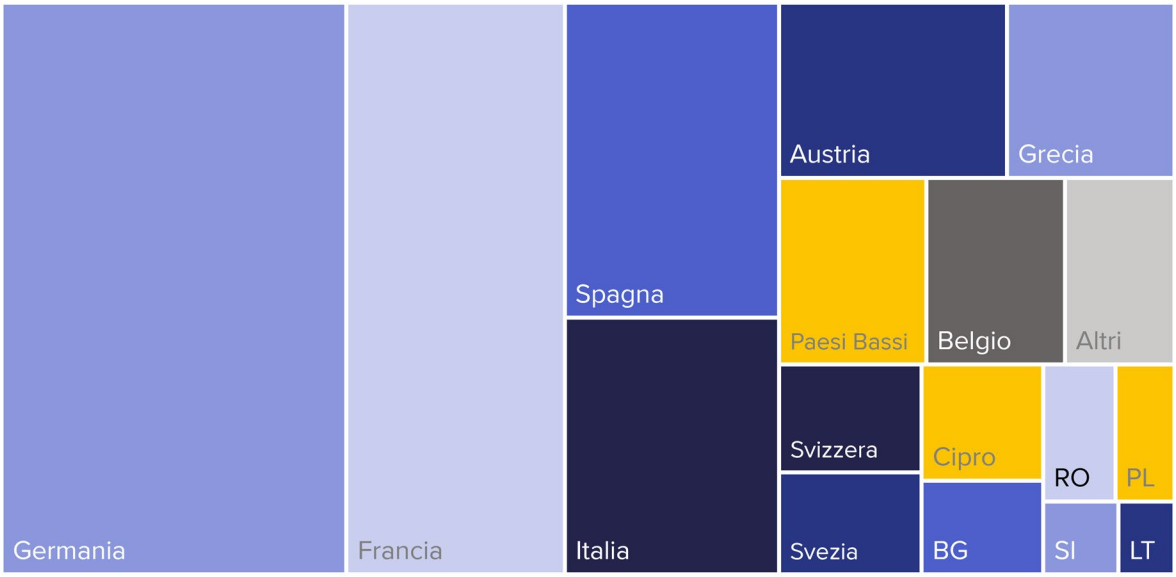
Questi due picchi sono stati in gran parte il risultato di un aumento delle domande da parte di afghani e siriani, incluse le numerose domande reiterate da parte degli afghani. I siriani hanno rappresentato il gruppo di richiedenti più numeroso nel 2021, con circa 117 000 domande nei paesi UE+, seguiti dagli afghani che hanno presentato 102 000 domande. Queste due cittadinanze sono state seguite a distanza dai cittadini dell'Iraq (30 000 domande), del Pakistan e della Turchia (25 000 ciascuno) e del Bangladesh (20 000).

Per quanto riguarda i paesi ospitanti, la Germania ha ricevuto il maggior numero di domande di asilo (191 000), seguita da Francia (121 000), Spagna (65 000) e Italia (53 000).

Mentre le restrizioni relative alla COVID-19 e le condizioni riguardanti la quarantena erano ancora in vigore, i paesi UE+ hanno risposto all'aumento degli arrivi adattando i processi per facilitare l'accesso alle procedure. Diversi paesi hanno riorganizzato le strutture di accoglienza e le procedure di primo grado. Altri paesi hanno continuato a disporre dei centri

di arrivo o iniziali dove le autorità competenti per l'asilo e l'accoglienza lavorano in modo congiunto.

Figura 1. Domande di protezione internazionale per paese ospitante UE+, 2021



Fonte: Eurostat [migr_asyappctza] al 22 aprile 2022.

Tuttavia, sono stati segnalati diversi incidenti alle frontiere esterne dell'UE nelle quali le disposizioni dell'UE non sono state applicate tempestivamente e l'accesso effettivo alla procedura di asilo è stato ritardato o negato. La CGUE, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e i tribunali nazionali hanno esaminato le politiche e le pratiche dei paesi UE+, ribadendo l'importanza del rispetto del principio del non respingimento (*non-refoulement*).

4.2. La procedura Dublino

Le misure relative alla COVID-19 hanno continuato ad avere un impatto diretto sulle varie fasi della procedura Dublino. Sebbene il numero di richiedenti secondo tale procedura sia aumentato nel 2021, le autorità nazionali hanno continuato ad avere difficoltà nell'attuazione dei trasferimenti, dovute ai requisiti per i test COVID-19 e alla mancanza di voli disponibili, che hanno rappresentato gli ostacoli più comuni. Di conseguenza, il numero di trasferimenti eseguiti è stato molto inferiore rispetto al periodo precedente alla pandemia.

Durante la pandemia le autorità e i tribunali nazionali hanno dovuto affrontare casi della procedura Dublino sempre più complessi, che richiedevano maggiori indicazioni e chiarimenti. La CGUE ha ricevuto un elevato numero di richieste di pronuncia pregiudiziale in merito a diversi aspetti del regolamento Dublino III: l'applicazione dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente, i mezzi di ricorso, i termini per i trasferimenti e il collegamento con altre legislazioni dell'UE che sono al di fuori degli strumenti giuridici del sistema europeo comune di asilo (CEAS).

Sulla base dei dati provvisori che vengono regolarmente scambiati tra l'EUAA e i 29 paesi UE+, nel 2021 sono state emesse 114 300 decisioni in risposta alle richieste avanzate nell'ambito della procedura Dublino. Ciò ha rappresentato un aumento di un quinto rispetto al 2020, ma il totale annuo è rimasto al di sotto dei livelli precedenti alla pandemia. L'aumento

delle decisioni è in linea con il numero maggiore di domande di asilo presentate nei paesi UE+ nello stesso periodo.

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 nel quadro della procedura Dublino, seguita da Germania e Grecia.

Nel 2021 il tasso di riconoscimento delle decisioni in risposta alle richieste della procedura Dublino, che misura la percentuale di decisioni che riconoscono (esplicitamente o implicitamente) la responsabilità di una domanda su tutte le decisioni emanate, è stato pari al 54 % (due punti percentuali in meno rispetto al 2020), il che mostra una costante diminuzione per il quarto anno consecutivo al livello dell'UE+.

In termini di trasferimenti effettivamente avvenuti, a seguito delle misure di emergenza legate alla pandemia di COVID-19, i trasferimenti Dublino sono scesi a livelli molto bassi per il secondo anno consecutivo: nel complesso sono stati eseguiti circa 13 500 trasferimenti nel 2021, un dato simile al 2020, ma corrispondente a circa la metà di quello registrato nel 2019.

L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III è stato invocato circa 3 900 volte nel 2021, scendendo per il terzo anno consecutivo ai livelli minimi dal 2015. 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.

Nel 2021 diversi paesi UE+ hanno introdotto nuove pratiche, disposizioni legislative o proposte di modifica per semplificare ulteriormente la procedura di frontiera, adattare i termini o digitalizzare il trattamento di casi. I tribunali nazionali sono intervenuti per esaminare le disposizioni legislative e le modifiche alla procedura di frontiera nonché il trattenimento dei richiedenti asilo alla frontiera onde determinare se fossero conformi ai diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Le organizzazioni della società civile hanno intrapreso progetti di ricerca per esplorare nuovi modi per facilitare l'accesso alla protezione alla frontiera mediante pratiche flessibili e sostenibili.

I paesi UE+ hanno anche riesaminato e aggiornato i propri elenchi di paesi di origine sicuri, mentre i tribunali nazionali hanno valutato l'applicazione di tale concetto in diversi casi. Naturalmente la tendenza generale è stata la rimozione dell'Ucraina dall'elenco di paesi di origine sicuri. Anche l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è stata sottoposta al vaglio dei tribunali nazionali, sottolineando l'importanza di una valutazione caso per caso prima di procedere al rimpatrio dei richiedenti di paesi terzi.

Nel 2021 i paesi UE+ hanno inoltre introdotto modifiche alla procedura accelerata estendendone il campo di applicazione ad alcunecategorie di richiedenti o modificandone i termini.

Nel contesto di cambiamenti a livello politico e legislativo e sulla base delle sentenze dei tribunali, le autorità di molti paesi UE+ hanno chiarito i criteri e l'applicazione delle procedure di ammissibilità e le domande reiterate o successive. Complessivamente, nel 2021, circa il 14 % (vale a dire 89 000) di tutte le domande erano reiterate, presentate nello stesso paese UE+, il dato più alto dal 2008. Ciò rappresenta un aumento di oltre la metà rispetto al 2020, periodo in cui si sono registrate 57 000 domande reiterate.

Un argomento che ha continuato ad attirare l'attenzione nel 2021 è stato quello dei beneficiari di protezione internazionale che hanno presentato una nuova domanda di asilo in un altro paese UE+ (detto anche «movimento secondario dei beneficiari di protezione internazionale»). Alcuni paesi UE+ hanno assistito negli ultimi anni a un aumento di questo tipo di movimenti non autorizzati. Ciò include le persone a cui è stata concessa protezione internazionale in un paese UE+, che hanno ottenuto documenti di viaggio in modo legittimo, e che poi si sono recate in un altro paese UE+ per presentare di nuovo domanda di asilo, aumentando in tal modo il carico di lavoro dei sistemi nazionali di asilo. Sebbene la mancanza di dati esaurienti renda difficile comprendere appieno la portata di questa tendenza, la crescente giurisprudenza indica che tale fenomeno sta prendendo sempre più piede.

Uno degli obiettivi del patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea è di affrontare questo problema, ad esempio consentendo i trasferimenti di beneficiari riconosciuti ai sensi della proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione o tramite un migliore tracciamento di questo tipo di movimento secondario ai sensi della proposta di modifica nel quadro della revisione del regolamento Eurodac. In attesa dell'adozione di tali proposte, i paesi UE+ hanno adottato approcci diversi, spesso dando priorità alle domande supplementari e respingendole rapidamente mediante condizioni di accoglienza modificate e più rigorose per i richiedenti o introducendo divieti di viaggio. In pochi casi eccezionali, le autorità nazionali garantiscono protezione internazionale dopo un esame individuale dei fatti specifici di un caso.

4.4. Trattamento delle domande di asilo in primo grado

Nel secondo anno della pandemia di COVID-19 e delle relative misure sanitarie, i paesi UE+ hanno continuato a organizzare colloqui a distanza con i richiedenti protezione internazionale e hanno rinviato il colloquio iniziale per quelli che manifestavano sintomi di infezione da COVID-19. In generale, le procedure a distanza non sono più state l'eccezione, ma la nuova normalità. I paesi UE+ si sono impegnati a sviluppare politiche a lungo termine, migliorando la qualità delle decisioni di primo grado, analizzando le considerazioni riguardo a privacy e protezione dei dati e pubblicando linee guida per determinati profili di richiedenti provenienti da specifici paesi di origine in cui la situazione è stata in continua evoluzione nel 2021.

Molti paesi hanno iniziato a riorganizzare i propri servizi di asilo e di accoglienza o completato la ristrutturazione delle autorità di primo grado al fine di chiarire i compiti e la ripartizione delle competenze tra uffici e vari altri ministeri. Sono state avviate proposte legislative e nel 2021 è entrata in vigore una nuova normativa per allineare al meglio le leggi nazionali alle disposizioni del sistema europeo comune di asilo (CEAS), prevedere nuovi sviluppi tecnologici o migliorare l'efficienza della procedura di asilo durante le emergenze.

Profilo dei richiedenti asilo in arrivo nei paesi UE+

Nel 2021, la maggioranza dei richiedenti asilo nei paesi UE+ era di **sesso maschile**, e rappresentava il **70 %** dei richiedenti nel 2021

½ di tutti i richiedenti aveva un'età compresa tra **i 18 e i 34 anni**. Il 29 % aveva meno di 18 anni di età.

I cittadini di **Siria** e **Afghanistan** rappresentavano i gruppi di richiedenti più numerosi, avendo presentato il più alto numero di domande di asilo dalla crisi dei rifugiati avvenuta nel 2015-2016.

Oltre i 2/3 delle decisioni sulle domande di primo grado sono state emesse nei confronti di richiedenti di sesso maschile

Al 31 % di questi uomini e ragazzi è stata concessa protezione internazionale, rispetto al 41 % delle donne e ragazze.

Fonte: dati Eurostat al 22 aprile 2022.

#AsylumReport2022

https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

euaa EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM

Nel 2021 le autorità accertanti dei paesi UE+ hanno emesso circa 535 000 decisioni di primo grado, un leggero aumentorispetto al 2020 ma più o meno in linea con i livelli precedenti alla pandemia. A causa del costante aumento delle domande, alla fine del 2021 quelle presentate nei paesi UE+ hanno superato di oltre 113 000 le decisioni di primo grado. Pertanto, dopo una momentanea inversione di tendenza nel 2020, il numero di domande ha di nuovo superato le decisioni nel 2021.

Tre paesi UE+ hanno emesso congiuntamente poco meno dei due terzi di tutte le decisioni di primo grado: Francia (26 %), Germania (25 %) e Spagna (13 %). Italia e Grecia hanno seguito a distanza, emettendo rispettivamente l'8 % e il 7 % di tutte le decisioni. La maggioranza delle decisioni di primo grado sono state emesse nei paesi UE+ nei confronti dei cittadini di Siria, Afghanistan, Pakistan e Colombia.

Sono state ritirate circa 69 000 domande nei paesi UE+, il numero più alto dal 2017. Rispetto al 2020, questo ha rappresentato un aumento del 46 %. Il numero di domande ritirate nel 2021 ha rappresentato l'11 % di quelle presentate.

Oltre un quarto delle domande ritirate sono state presentate da cittadini afghani, equivalenti a oltre 18 000 domande nel 2021 rispetto alle 5 000 del 2020. Anche i cittadini di Siria, Pakistan, Turchia, Iraq, Bangladesh e Tunisia (in ordine decrescente) ne hanno ritirate numerose.

Due terzi di tutte le domande ritirate erano implicite, il che significa che il richiedente era fuggito e aveva abbandonato la procedura. Le ritiri implicitipossono fungere da indicatore indiretto dell'inizio di movimenti secondari verso altri paesi UE+. Coerentemente con questa interpretazione, i dati del 2021 indicano un andamento dei movimenti secondari dai paesi situati lungo le rotte balcaniche e alle frontiere esterne dell'UE.

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

Nel 2021 gli sviluppi in materia di domande di asilo di secondo grado o di grado superiore si sono focalizzati sulla riorganizzazione dei tribunali e sull'attuazione di modifiche della procedura di ricorso, ad esempio per quanto riguarda i termini per presentare ricorso e l'effetto sospensivo automatico dei ricorsi. Sono state introdotte nuove soluzioni per consentire di presentare documenti a distanza, organizzare udienze giudiziarie da remoto e utilizzare la comunicazione elettronica tra le autorità di primo grado e i tribunali.

Sono state attuate disposizioni specifiche per trattare alcuni profili di richiedenti in sede di ricorso, ad esempio per i cittadini dell'Afghanistan, della Repubblica Democratica del Congo e dell'Etiopia. Infine, le corti costituzionali e supreme di diversi paesi UE+ hanno chiarito alcuni aspetti che incidono sul diritto a un ricorso effettivo.

4.6. Casi pendenti

Alla fine del 2021 oltre 767 000 domande erano in attesa di decisione nei paesi UE+, cifra simile a quella dell'anno precedente seppur con una lieve diminuzione dell'1 %. Nei primi mesi del 2021, lo stock di casi pendenti è progressivamente diminuito, ma dall'agosto 2021 è risalito rapidamente e in pochi mesi ha raggiunto il livello di fine 2020. Di conseguenza, lo stock di casi pendenti era ancora più elevato rispetto al livello pre-crisi nel 2014, aumentando la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.

Circa un terzo (34 %) dei casi pendenti era ancora in attesa di decisione in Germania, con un totale di 264 000 fascicoli aperti. Fra gli altri paesi UE+ con un numero considerevole di casi pendenti figuravano Francia (145 000), Spagna (104 000), Italia (52 000) e Grecia (38 000).

Gli afghani (103 000) e i siriani (96 000) non solo hanno continuato ad avere il maggior numero di casi pendenti nei paesi UE+ alla fine del 2021, ma il loro numero è perfino aumentato rispettivamente del 10 % e del 38 % rispetto al 2020.

4.7. Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

La riorganizzazione e l'adattamento dei sistemi di accoglienza sono rimaste come priorità nelle strategie nazionali per garantire risposte rapide e sufficienti all'evoluzione dei flussi migratori. Nel 2021 le autorità di accoglienza si sono rivolte sempre di più alle autorità locali per affrontare insieme alcune delle sfide poste dall'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. La digitalizzazione delle procedure di accoglienza si è incentrata sulla semplificazione dei flussi di lavoro.

Nonostante questi sforzi e considerato il significativo aumento del numero dei richiedenti nel 2021, i sistemi di accoglienza in molti paesi UE+ sono stati messi a dura prova. In alcuni casi, ciò ha comportato alti tassi di occupazione di strutture e servizi che hanno dovuto essere rapidamente adattati per venire incontro alle esigenze di tutti i richiedenti.

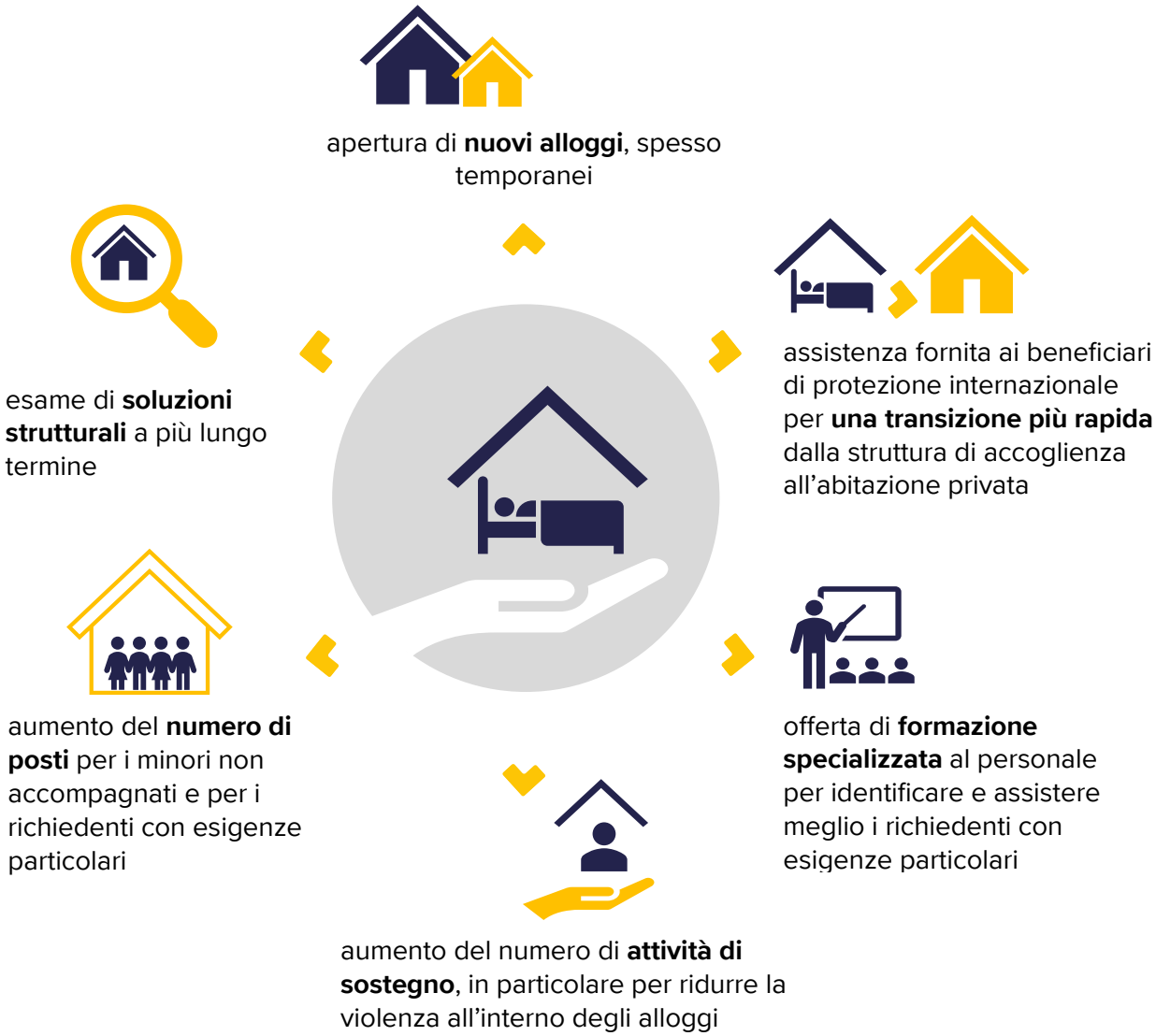
Nei paesi in cui la pressione sui sistemi di accoglienza si stava accumulando già prima della pandemia di COVID-19, i nuovi arrivi hanno portato alla saturazione del sistema. In questi casi, le autorità di accoglienza hanno reagito aprendo nuovi posti, generalmente temporanei, ed esaminando al contempo soluzioni strutturali a più lungo termine, come la creazione di alloggi permanenti e il sostegno fornito ai beneficiari riconosciuti di protezione internazionale a lasciare più rapidamente le strutture di accoglienza.

Il persistente contesto della pandemia di COVID-19 ha continuato a sommarsi alle sfide nuove e a quelle già esistenti, dal momento che i requisiti di distanziamento fisico, quarantena e isolamento hanno richiesto sempre più spazio. Il personale di accoglienza ha affrontato le situazioni in cui sono state segnalate le infezioni ed è stato attivamente impegnato nella distribuzione del vaccino contro la COVID-19 per i richiedenti durante tutto il 2021. Con l'allentamento delle restrizioni relative alla COVID-19, il numero delle attività di supporto nelle strutture di accoglienza è aumentato nel 2021.

La qualità dell'accoglienza è rimasta una fonte di preoccupazione generale in molti paesi UE+, in quanto l'UNHCR e le organizzazioni della società civile hanno continuato a denunciare alloggi e aiuti non conformi agli standard. Inoltre, i tribunali sono stati chiamati a deliberare sull'adeguatezza delle condizioni di accoglienza in alcuni paesi UE+ nel quadro del regolamento Dublino III.

Capacità di accoglienza per l'alloggio dei richiedenti protezione internazionale

A causa del significativo aumento dei richiedenti asilo nel 2021, le strategie nazionali si sono concentrate sulla riorganizzazione e sull'adeguamento dei sistemi di accoglienza. I paesi UE+ hanno attuato diverse misure per attenuare la pressione sui sistemi saturi, come ad esempio:



#AsylumReport2022
https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

4.8. Trattenimento durante la procedura di asilo

Nel 2021, le carenze nelle pratiche e nelle condizioni di trattenimento, in particolare per i richiedenti con vulnerabilità, sono state esaminate da organismi di controllo e organizzazioni giudiziarie internazionali, europee e nazionali, quali il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura (UN CAT), il comitato per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, i difensori civici nazionali, la Corte EDU e i tribunali nazionali, oltre all'UNHCR e alle organizzazioni della società civile. Inoltre, è continuata la segnalazione di carenze sistemiche e del ricorso al trattenimento e alle restrizioni arbitrarie durante un afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi.

Il trattenimento può avere conseguenze sulla procedura di asilo in termini di accesso alla procedura, azioni di informazione, del colloquio personale e dei termini applicabili. Sebbene molti paesi UE+ si siano adoperati per affrontare le carenze esistenti in questi ambiti, è stata anche evidenziata la necessità di affrontare le limitazioni sistemiche per rispettare pienamente il diritto alla libertà e alla sicurezza dei richiedenti.

4.9. Accesso alle informazioni

I paesi UE+ hanno continuato a migliorare le azioni di informazione nei confronti dei richiedenti asilo mediante innovazioni e miglioramenti in ambito digitale. Nel 2021 le autorità nazionali hanno lavorato su applicazioni per dispositivi mobili, portali online, poli d'informazione, siti web aggiornati e nuove funzionalità aggiunte alle piattaforme di informazione già esistenti per consentire ai richiedenti di accedere alle informazioni più facilmente e rapidamente. Le informazioni fornite tramite queste piattaforme sono state rese disponibili anche in più lingue.

Sono state divulgate informazioni mirate per gruppi specifici bisognosi di protezione, ad esempio per gli sfollati dall'Afghanistan e dall'Ucraina. Oltre a fornire informazioni sulla procedura di asilo, i paesi UE+ hanno anche informato i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale sulla vita quotidiana del paese ospitante, sui diritti e obblighi e sui servizi a loro disposizione.

4.10. Assistenza e rappresentanza legali

I lockdown dovuti alla pandemia di COVID-19 hanno continuato a incidere sulla prestazione di assistenza legale in materia di asilo e su altre procedure correlate nel 2021, anche durante il rimpatrio di ex richiedenti, il ricongiungimento familiare e il rilascio di permessi di soggiorno dopo il riconoscimento. Quando il contatto diretto tra gli operatori che prestano assistenza giudiziaria e i clienti non era possibile, le consultazioni sono state organizzate via posta elettronica o telefono. Tuttavia, la prestazione di servizi a distanza ha comportato anche rischi in materia di qualità dei servizi e di riservatezza. Ha inoltre reso più difficile l'instaurazione di un rapporto di fiducia e complicato le questioni pratiche, come ad esempio la condivisione di documenti tra i rappresentanti .

Alcuni paesi UE+ hanno esteso l'erogazione di assistenza legale o adottato linee guida per assicurare un'assistenza in prima istanza, con particolare attenzione al ruolo degli avvocati durante il colloquio personale. Le modifiche legislative hanno chiarito l'entità dell'assistenza legale, mentre altre modifiche erano intese ad allineare i pagamenti statali ai rappresentanti legali.

Oltre alle difficoltà di accesso alla procedura di asilo, alcuni richiedenti non hanno ricevuto informazioni e assistenza legale sufficiente alle frontiere europee. Inoltre, le organizzazioni della società civile hanno espresso preoccupazione in merito all'assistenza legale per i richiedenti asilo in trattenimento.

4.11. Servizi d'interpretazione

Nel 2021 i paesi UE+ hanno ulteriormente professionalizzato i servizi d'interpretazione introducendo processi volti a garantire la loro qualità. Sulla base dell'esperienza precedente, i paesi UE+ hanno investito nella digitalizzazione dei servizi d'interpretazione.

A seguito dell'aumento degli arrivi, alcuni paesi hanno inviato un maggior numero di interpreti per far fronte alla domanda crescente, anche mediante accordi con le organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali e società private con competenze pertinenti. Tuttavia, la capacità esistente in alcuni paesi UE+ non è sempre stata sufficiente a garantire una prestazione efficace , in particolare per alcuni profili di richiedenti con esigenze particolari e nell'ambito di procedure di secondo grado.

4.12. Informazioni sui paesi di origine

Nel 2021 gli sviluppi fondamentali nella produzione di informazioni sui paesi di origine (COI) hanno riguardato soprattutto il miglioramento delle metodologie e dei flussi di produzione, il reclutamento di un maggior numero di ricercatori COI e la produzione rapida di informazioni per affrontare le 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, Iran, Iraq e Siria.

Tra gli ostacoli segnalati dalla società civile figuranola mancanza di informazioni sui paesi di origine in merito a questioni relative a disabilità, apolidia e diritti di cittadinanza; limitata accessibilità e facilità d'uso delle banche dati COI; e mancanza di informazioni in lingue diverse, dal momento che il materiale COI è disponibile per lo più in lingua inglese.

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. Nel 2021, le questioni sull'apolidia sono state al centro degli sviluppi legislativi e politici in molti paesi UE+, che hanno adottato misure per affrontare l'apolidia, anche tramite l'adesione a pertinenti strumenti giuridici internazionali, l'istituzione di procedure dedicate per l'accertamento dell'apolidia e facilitando l'accesso alla naturalizzazione.

Tuttavia, alcune difficoltà sembrano persistere, inclusa 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 e comportare un'identificazione e una registrazione improprie.

4.14. Contenuto della protezione

Alle persone che hanno ottenuto una forma di protezione internazionale in un paese UE+ vengono garantiti una serie di diritti e vantaggi. Una decisione positiva può concedere lo status di rifugiato o la 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.

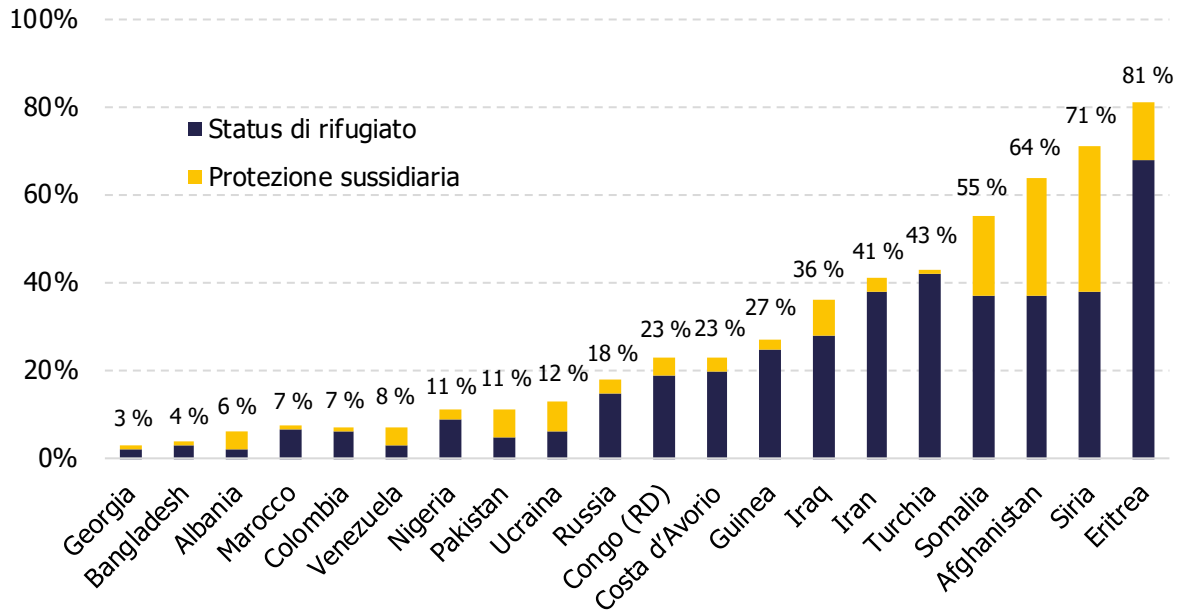
Nel 2021 il tasso di riconoscimento complessivo a livello dell'UE+ per le decisioni di primo grado sulle domande di asilo è stato del 34 %. Ciò significa che su 535 000 decisioni emesse, 182 000 sono state positive, concedendo al richiedente lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria. La maggioranza delle decisioni positive di primo grado hanno concesso lo status di rifugiato (118 000 o il 65 % di tutte le decisioni positive) e la protezione sussidiaria è stata concessa nei restanti 64 000 casi (il 35 % di tutte le decisioni positive). Oltre agli status regolamentati dall'UE, se nel calcolo si includono i permessi di soggiorno per motivi umanitari, il tasso di riconoscimento complessivo a livello dell'UE+ per le decisioni di primo grado nel 2021 sarebbe del 40 %.

La portata 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. Il 2021 ha segnato il primo anno di attuazione del piano d'azione dell'UE per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027. Diversi Stati membri hanno aggiornato le loro strategie di integrazione per adeguarle al piano d'azione dell'UE, quindi gli sforzi nel 2021 si sono concentrati sull'attuazione di tali strategie. Di conseguenza, nel 2021 o all'inizio del 2022 sono entrate in vigore molte modifiche legislative relative all'integrazione.

Sono emerse riflessioni sulle forme nazionali di protezione e sulle misure di regolarizzazione, in parte a causa delle restrizioni di viaggio dovute alla COVID-19 e della ridotta possibilità di procedere con i rimpatri. I paesi hanno anche affrontato il crescente ricorso alla revisione dei motivi di cessazione e revoca dello status negli anni precedenti. I casi sono stati frequentemente sottoposti ai tribunali nel corso del 2021 per fornire indicazioni sul ricongiungimento familiare.

Il numero di studi condotti da varie parti interessate (autorità nazionali, istituti di ricerca, gruppi di riflessione, mondo accademico e organizzazioni della società civile) per valutare l'efficienza e l'impatto delle strategie nazionali di integrazione ha continuato ad aumentare e le relazioni hanno fornito spunti utili per migliorare ulteriormente gli approcci all'integrazione. Sebbene persistessero ostacoli pratici in molti aspetti della vita quotidiana dei beneficiari di protezione internazionale, le autorità nazionali (spesso insieme alle autorità locali e alle organizzazioni della società civile) hanno intrapreso iniziative per superare queste difficoltà, in particolare nel campo dell'istruzione dei minori.

Figura 2. Tassi di riconoscimento di primo grado nei paesi UE+ per nazionalità e status concesso, 2021



NB: Queste 20 nazionalità hanno ricevuto il maggior numero di decisioni di primo grado emesse nel 2021 nei paesi UE+.
Fonte: Eurostat [migr_asydcfstq] 22 aprile 2022.

4.15. Rimpatrio di ex richiedenti

Dopo aver risentito in modo significativo delle restrizioni COVID-19 nel 2020, i rimpatri dei richiedenti asilo respinti sono ripresi nel 2021. Tuttavia, molti paesi non hanno raggiunto il livello di operazioni registrato nel periodo precedente alla pandemia. Per migliorare l'efficienza nel settore dei rimpatri, molti paesi hanno introdotto modifiche giuridiche e procedurali per creare interconnessioni tra le procedure di asilo e di rimpatrio. Queste includono, ad esempio, consulenza in materia di rimpatrio in caso diuna decisione di asilo negativa e integrazione di un provvedimento di rimpatrio nelle decisioni negative.

I paesi UE+ hanno continuato ad adoperarsi per favorire i rimpatri volontari tramite partenariati, programmi di reintegrazione e consulenza personalizzata ai cittadini di paesi terzi. I paesi hanno inoltre utilizzato strumenti supportati da Frontex, come ad esempio la domanda di rimpatrio Frontex (FAR), per migliorare l'esecuzione dei rimpatri.

Nel 2021 la CGUE, la Corte EDU e i tribunali nazionali hanno esaminato una serie di casi relativi al rimpatrio per assicurare il rispetto delle garanzie procedurali e le norme sui diritti umani, inclusi casi relativi all'adeguata valutazione dei rischi individuali in caso di rimpatrio; alla debita considerazione dell'interesse superiore del minore prima di adottare una decisione di rimpatrio, anche quando la persona cui la decisione di riferisce non è un minore ma il genitore; al pagamento del risarcimento dei danni subiti dai richiedenti asilo respinti che sono stati vittime di trattamento disumano o degradante dopo l'espulsione; e alla sospensione del trattenimento in assenza di una prospettiva praticabile per un rimpatrio.

4.16. Reinsediamento e ammissioni umanitarie

Nel corso del 2021, le misure COVID-19 in atto hanno spinto le amministrazioni nazionali a utilizzare strumenti digitali per continuare le loro attività nel campo del reinsediamento, compresi colloqui di selezione a distanza e programmi di orientamento culturale prima della partenza. A seguito della drastica riduzione delle operazioni di reinsediamento nel 2020, la maggior parte dei paesi non è stata in grado di adempiere agli impegni presi per quell'anno, che di conseguenza sono stati rimandati al 2021.

Gli sviluppi in Afghanistan hanno innescato rapide evacuazioni che in alcuni casi sono state eseguite tramite programmi di reinsediamento. Sono state inoltre intraprese molteplici iniziative nazionali per accogliere cittadini afghani mediante programmi di ammissione umanitaria.

Per fornire percorsi sicuri e legali alternativi alla protezione, alcuni dei paesi UE+ hanno continuato a sviluppare i loro programmi di sponsorizzazione comunitaria esistenti e a offrire percorsi educativi complementari.

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

Le politiche e le pratiche per i richiedenti con esigenze particolari sono state definite dagli esistenti quadri legislativi nazionali e dai profili dei richiedenti asilo con esigenze particolari che arrivano in un determinato paese

Alcuni paesi UE+ si sono concentrati sul miglioramento delle procedure di identificazione e del sostegno per i richiedenti con esigenze particolari, sviluppando strategie nazionali, coordinando meccanismi, migliorando i processi di valutazione della vulnerabilità e continuando a offrire una vasta gamma di corsi di formazione specializzata. Altri paesi hanno avviato o proseguito iniziative, concentrandosi su gruppi specifici di richiedenti. Per esempio, sono state aggiornate e perfezionate le linee guida per la valutazione dei casi al fine di garantire che le domande correlate a violenza di genere, mutilazione o escissione genitale femminile, orientamento sessuale, identità di genere e tratta degli esseri umani siano adeguatamente prese in considerazione dai funzionari responsabili dell'asilo. Inoltre, corsi di formazione specializzati sono stati nuovamente organizzati per fornire al personale le conoscenze necessarie per identificare e affrontare esigenze specifiche in modo rapido e appropriato.

Alcuni sistemi di accoglienza hanno dovuto affrontare ancora una volta la difficoltà di fornire un sostegno adeguato ai richiedenti con esigenze particolari, mentre i posti di accoglienza specializzati erano limitati. Trovare un posto per richiedenti con vulnerabilità è stata una priorità in molti paesi UE+, ma i posti disponibili non erano sempre necessariamente la soluzione più idonea per soddisfare specifiche esigenze di accoglienza.

La nuova strategia dell'UE per i diritti delle persone con disabilità è stata adottata per il periodo 2021-2030 e la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a lavorare congiuntamente con l'EUAA nel campo dell'asilo. In particolare, ha chiesto di facilitare la formazione degli operatori competenti in materia di protezione e degli interpreti che sono in contatto con i richiedenti con esigenze particolari, comprese le persone con disabilità. Inoltre,

nel 2021 è stata adottata la nuova strategia globale dell'UE sui diritti dei minori, che include considerazioni specifiche sull'accesso dei minori rifugiati all'istruzione e a un'assistenza sanitaria adeguata, nonché sulla loro necessità di ricevere informazioni e orientamenti adeguati all'età durante la procedura di asilo.

Richiedenti minori non accompagnati

Nel 2021 sono state presentate nei paesi UE+([1]) all'incirca 23 600 domande di protezione internazionale riguardanti minori non accompagnati, il dato più alto dal 2017. La percentuale di minori non accompagnati tra tutti i richiedenti protezione internazionale è rimasta relativamente stabile intorno al 4 %, quindi l'aumento del loro numero assoluto è un riflesso di un aumento del numero di domande di asilo presentate in generale, piuttosto che di un afflusso sproporzionato di minori non accompagnati.

Il numero assoluto di domande di minori non accompagnati provenienti da Afghanistan (12 600) e Siria (3 900) è stato il più alto dal 2016 e notevolmente superiore a ciascuno dei quattro anni precedenti. In termini relativi, più della metà di tutte le domande da parte di minori non accompagnati sono state presentate da afghani (53 %), seguiti a una certa distanza da siriani (16 %), bengalesi (6 %) e somali (5 %), tutti con degli andamenti in crescita rispetto agli ultimi anni.

Circa i due terzi di tutti i richiedenti minori non accompagnati avevano un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, e le bambine rappresentavano solo il 6 % di tutti i minori non accompagnati nei paesi UE+.

L'aumento dell'afflusso di minori non accompagnati ha evidenziato lacune preesistenti nei sistemi nazionali di asilo, compresa la nomina di tutori, l'accertamento dell'età dei minori autoproclamati e la necessità di un chiaro quadro giuridico per garantire che l'interesse superiore del minore sia preso in considerazione nel contesto dell'asilo. La rapida inclusione di minori nell'istruzione tradizionale è rimasta una dei principali ostacoli in diversi paesi. Questo può avere un impatto negativo sulle loro prospettive future in qualità di beneficiari di protezione internazionale riconosciuti e sulla possibilità di ottenere altri tipi di permessi relativi allo studio o al lavoro, qualora la loro domanda di asilo fosse respinta.

Osservazioni conclusive

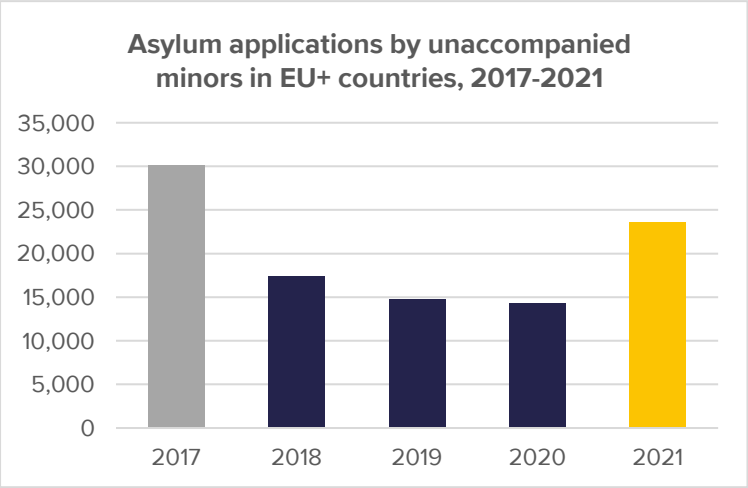
Nel 2021, i punti critici gia esistenti e le nuove tendenze hanno continuato ad aumentare la pressione sui sistemi di asilo nei paesi UE+. La mobilità in uscita dalle zone di sfollamento e le nuove circostanze presentate nella relazione, come la strumentalizzazione della migrazione, hanno contribuito ad aggiungere pressione sulle amministrazioni nazionali. I paesi UE+ hanno dovuto gestire arrivi di massa e un numero sempre crescente di domande di protezione internazionale, che è tornato ai livelli pre-pandemici. Di fronte a tali sviluppi, i paesi UE+ hanno continuato ad adeguare i loro sistemi di asilo e di accoglienza, utilizzando una combinazione di soluzioni temporanee e a lungo termine.

([1]) Mancavano i dati per Francia, Lituania e Portogallo.

Minori non accompagnati richiedenti protezione

4 ogni 100 richiedenti asilo nei paesi UE+ sono minori che viaggiano senza un genitore. Hanno viaggiato da soli in cerca di protezione.

Con **23 600 domande** il 2021 ha registrato il numero più alto di minori non accompagnati in cerca di rifugio nei paesi UE+ dal 2017.



2/3 di tutti i richiedenti minori non accompagnati avevano un'età compresa tra i 16 e i 17 anni

Fonte: dati Eurostat al 22 aprile 2022.

#AsylumReport2022

Si è registrato un forte aumento del numero di domande da parte di minori provenienti da Afghanistan e Siria. I giovani afghani hanno rappresentato il 53 % di tutti i minori non accompagnati, mentre i minori siriani il 16 %.

https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022

Durante il secondo anno della pandemia di COVID-19, i sistemi di asilo e di accoglienza hanno continuato ad affrontare ulteriori sfide. Ciò nonostante, i paesi UE+ erano preparati meglio nel 2021 e hanno integrato nelle procedure l'utilizzo di soluzioni per superare gli ostacoli posti dalla pandemia e garantire la continuità operativa. Questo è stato reso possibile, ad esempio, dalla continua digitalizzazione delle procedure di asilo, tendenza che ha lentamente preso piede negli ultimi anni, ha acquisito maggiore slancio durante la pandemia e si è protratta nel 2021.

A seguito dell'invasione russa dell'Ucraina all'inizio del 2022, i paesi UE+ sono stati chiamati in brevissimo tempo a trovare soluzioni rapide e complete per la protezione di circa cinque milioni di persone in fuga dalla guerra: un compito di portata senza precedenti negli ultimi anni. La direttiva sulla protezione temporanea, uno strumento legislativo dell'UE già esistente, ha fornito il quadro per una soluzione sistemica e la sua attivazione ha spianato la strada per affrontare le esigenze delle persone in fuga dall'Ucraina in modo uniforme e prevedibile.

Nel complesso, gli sviluppi nel 2021 e all'inizio del 2022 hanno dimostrato l'importanza cruciale di disporre di un'architettura di protezione europea funzionale e multinazionale, un sistema che fornisca una protezione efficace a coloro che ne hanno bisogno e che tratti nel contempo in modo rispettoso e dignitoso chi non ne ha bisogno. Questi sviluppi hanno anche messo in luce una premessa fondamentale al centro dell'asilo: il bisogno di protezione è generato e amplificato dalle crisi. Pertanto, le situazioni di crisi e le relative pressioni non devono essere considerate come l'eccezione ma come la realtà che un sistema di asilo funzionale è concepito per affrontare.

Conflitti armati, violazioni sistematiche dei diritti umani, instabilità politica ed ecosistemi in continuo degrado hanno provocato e continueranno a provocare grandi sfollamenti in tutto il mondo. Sono necessari sistemi flessibili e solidi processi decisionali basati su fatti attendibili per individuare soluzioni creative all'aumento della pressione. Inoltre, quadri politici e legislativi globali che forniscano le basi per rispondere alle esigenze degli sfollati che arrivano in Europa sono essenziali, nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone e del principio del *non respingimento*.

Negli ultimi due decenni, con l'istituzione e l'evoluzione del sistema europeo comune di asilo (CEAS), l'Europa ha compiuto notevoli progressi verso lo sviluppo di un quadro comune per la gestione dell'asilo. La rapida risposta europea alla crisi in Ucraina e l'attuazionedi soluzioni di protezione sono state possibili perché uno strumento legislativo, la direttiva sulla protezione temporanea, era pronto all'uso, pur non essendo stata attivata prima d'ora.

Vi sono indubbiamente margini di miglioramento in diverse aree nel campo dell'asilo, tra cui l'accesso effettivo al territorio e alla procedura di asilo, l'equa ripartizione delle responsabilità tra i paesi europei, le condizioni di accoglienza e l'esecuzione efficace del rimpatrio di persone che non necessitano protezione.

Mentre continua il dialogo sugli strumenti legislativi del patto sulla migrazione e l'asilo della Commissione europea, e con la crescente giurisprudenza della CGUE e delle autorità giudiziarie nazionali per garantire la corretta interpretazione e applicazione della legislazione europea in materia di asilo, il sistema europeo comune di asilo (CEAS) sarà ulteriormente calibrato e modernizzato per rispondere all'evoluzione dei modellimigratori e alle relative esigenze di protezione.

Di seguito sono riportate tutte le risorse supplementari concernenti la relazione sull'asilo 2022: https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report.

Relazione sull’asilo 2022: Sintesi

In quanto fonte di informazioni di riferimento sulla protezione internazionale in Europa, la *Relazione sull’asilo 2022* offre una panoramica completa dei principali sviluppi in materia di asilo nel 2021. 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 2021, 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 2022* 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 1º gennaio al 31 dicembre 2021, funge da riferimento per gli ultimi sviluppi in materia di protezione internazionale in Europa.

BZ-AH-22-001-IT-N

Publications Office
of the European Union

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM