

Quale idea di Europa?

Appello pubblico ai Parlamentari Europei per una significativa modifica della proposta di nuovo Regolamento Procedure

Il progetto di riforma strutturale del sistema europeo di asilo segna un potenziale bivio nella storia del diritto alla protezione internazionale in Europa. È in corso di ridefinizione l'impianto normativo nel suo complesso e le proposte fin qui formulate dalla Commissione Europea destano preoccupazione.

La proposta di un nuovo *Regolamento Procedure* assume, in questo progetto di riforma, specifica rilevanza. Si tratterebbe, se il testo definitivo fosse nei suoi punti focali in linea con la proposta licenziata dalla Commissione Europea, di un deciso salto di paradigma in una direzione largamente peggiorativa.

La proposta formulata dalla Commissione Europea ruota intorno ad alcuni punti focali (definizione dei concetti di *paese terzo sicuro*, *paese di primo asilo*, *paese di origine sicuro*, *procedura di frontiera*, *procedure accelerate*, *ritiro implicito della domanda*) che modificherebbero in maniera radicale e peggiorativa gli standard di protezione attualmente vigenti.

Per questa ragione, in una fase così delicata (la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento Europeo, nell'ambito della quale la deputata Laura Ferrara svolge il ruolo di relatrice della proposta, potrebbe approvare il testo nelle prossime settimane) si fa pubblico appello ai Parlamentari Europei: è necessario evitare che si configuri una generalizzata contrazione dei diritti dei potenziali richiedenti asilo. La relazione stessa tra diritto d'asilo e spazio europeo sarebbe complessivamente trasfigurata e compromessa.

Le organizzazioni che sottoscrivono l'appello avvertono l'urgenza di prendere posizione, anche al fine di allargare la pubblica consapevolezza intorno a questa delicata sfida. Non si tratta soltanto di descrivere i rischi connessi alla proposta della Commissione Europea e di suggerire strategie giuridiche differenti. È necessario incidere e fare in modo che il testo che sarà approvato dalla Commissione LIBE si discosti in maniera significativa da quanto proposto. Per questa ragione ci rivolgiamo direttamente ai Parlamentari Europei affinché si scongiuri il rischio di una omogeneizzazione verso il basso degli standard di protezione attualmente vigenti.

Di seguito viene proposta una breve ricognizione degli articoli più significativi del testo licenziato dalla Commissione Europea. Si tratta di una descrizione schematica e ci sono evidentemente molti altri articoli che destano preoccupazione e che dovrebbero essere ugualmente radicalmente modificati. Si è scelto di trattare questi specifici temi in quanto più di altri appaiono paradigmatici del progetto giuridico e politico alla base della riforma.

Art. 45 Concetto di paese terzo sicuro

Questo articolo rappresenta senza dubbio il principale strumento per una potenziale esternalizzazione del diritto di asilo. Nel Regolamento si prevede, infatti, che un paese terzo possa essere designato come *sicuro* sia dall'Ue che da uno Stato membro. Viene stravolta la nozione di paese terzo sicuro, privandola delle garanzie minime attualmente previste dalla Direttiva a presidio della democraticità del sistema di asilo. Non sarebbe più necessaria la ratifica della Convenzione di Ginevra, né sarebbe necessaria una legge sulla procedura di asilo.

Basterebbe garantire una “protezione sufficiente” per poter diventare paese terzo sicuro. Inoltre, nella Direttiva si stabilisce che il richiedente debba avere un reale legame con questo paese terzo. Viceversa, nel Regolamento assume rilevanza a tal fine anche il mero transito, in un’ottica potenzialmente funzionale alla strategia degli accordi tra paesi terzi e singoli paesi membri o UE.

La valutazione di ammissibilità, per chi proviene da un paese terzo sicuro, diviene obbligatoria, anche per i MSNA, seppur con qualche maggiore garanzia. Nel Regolamento si prevede che possa essere considerato paese terzo sicuro un paese inserito nella apposita lista UE o in quella del singolo stato membro, o anche fuori da queste ipotesi (in pratica in caso di accordi con singoli paesi terzi con paesi membri o UE).

Si propone di mantenere per intero l’attuale art. 38 della Direttiva Procedure e, in ogni caso, di prevedere che:

1. La procedura di ammissibilità sia facoltativa e non obbligatoria;
2. Sia inserita la lettera f) nel paragrafo 1 al fine di prevedere che, in ogni caso, è necessario che un paese terzo sicuro abbia ratificato senza restrizioni geografiche la Convenzione di Ginevra e che abbia una norma che regoli in modo realmente accessibile l’esercizio del diritto di richiedere protezione internazionale;
3. Sia inserito un paragrafo 8 per escludere l’applicazione di questa procedura alle categorie vulnerabili, in particolare ai minori;
4. Sia eliminata la lettera c) del paragrafo 2 (che consente di considerare *sicuro* anche un paese non inserito in alcuna lista);
5. Sia eliminato il secondo inciso della lettera a) del paragrafo 3 (il riferimento al semplice transito come elemento sufficiente per rilevare un legame effettivo tra il richiedente e il paese terzo);
6. Sia eliminato il paragrafo 5 sui MSNA.

Art. 44 Concetto di primo paese di asilo

Nel Regolamento proposto dalla Commissione Europea diventa obbligatorio considerare se il richiedente proviene da *un primo paese di asilo*. Questa procedura di ammissibilità non prevede un effetto sospensivo automatico del ricorso. Non è prevista una lista dei *primi paesi di asilo*. Si registra, dunque, il pericolo che l’individuazione possa di fatto avvenire sulla base di accordi, anche solo fra singoli paesi membri e paesi terzi, potenzialmente del tutto fuori dal controllo del Parlamento UE. Inoltre, il contenuto della nozione di protezione sufficiente dovrebbe essere stabilito tenendo conto del complessivo assetto del diritto di asilo in Europa e conseguentemente non può prescindere quantomeno dagli standard stabiliti in materia di protezione sussidiaria.

Si propone, quindi, di lasciare questa procedura di ammissibilità come facoltativa e di introdurre il paragrafo 6 in cui si stabilisce che il ricorso avverso la decisione che dichiara la domanda inammissibile abbia un effetto sospensivo automatico fino alla decisione nel merito. **Si propone**, inoltre, di inserire un paragrafo 8 per escluderne l’applicazione alle categorie vulnerabili, e in particolare ai minori. **Si propone**, infine, di inserire nel paragrafo 2 una lettera aggiuntiva (f) per sancire che, in ogni caso, vengano assicurati gli stessi diritti e un livello di protezione non inferiore a quelli sanciti dalla nozione di “protezione sussidiaria” di cui agli artt. 2 e ss della Direttiva n. 2011/95/UE

Art. 48 Designazione dei paesi di origine sicuri a livello di Unione

Per evitare un'eccessiva centralizzazione del diritto di asilo che non tenga conto, anche solo in parte, delle differenti necessità dei singoli Paesi Membri, **si propone** di inserire un paragrafo 5 per consentire ai singoli Paesi membri di decidere se adottare o meno la lista predisposta dall'Unione.

Art. 41 Procedura di frontiera

Nella Direttiva attualmente vigente è previsto, come condizione per adottare la procedura di frontiera, che lo stato membro debba recepirla e regolamentarla tramite una sua apposita norma. Viceversa, nel nuovo Regolamento la procedura è immediatamente operativa senza più necessità di una normativa *ad hoc*. Scompare, inoltre, la norma sulle garanzie per il trattenimento (art. 26 Direttiva). Infine si ampliano i casi in cui i MSNA possono essere soggetti a procedure di frontiera (per esempio in caso di omissioni di informazioni pertinenti o dichiarazioni false). La procedura di frontiera può presentare numerose insidie, sia perché sancisce un uso generalizzato della detenzione amministrativa fino a quattro settimane, sia perché (come dimostra l'esperienza greca) di fatto confina lo svolgimento della procedura in territori estremamente periferici, dove le risorse della società civile sono più limitate e in generale è più complesso il lavoro di controllo e monitoraggio della giusta applicazione del diritto.

Risulta essenziale sottoporre l'uso della procedura di frontiera a una specifica disciplina, che dettagli le garanzie dei richiedenti e che escluda le ipotesi di ampliamento nei confronti dei MSNA. **Si propone** di ripristinare l'incipit dell'attuale art. 43 della Direttiva "*Gli Stati membri possono prevedere procedure, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II*". Inoltre **si propone** di ripristinare l'art. 26 della attuale Direttiva e di eliminare la lettera d) del paragrafo 5 riguardante i MSNA.

Art. 40 Procedure accelerate

Questa è uno degli articoli che rischiano di sconvolgere, nei fatti, le garanzie dei richiedenti asilo. In particolare, si ritiene che sia una forzatura assolutamente non condivisibile l'aver reso obbligatorie le procedure accelerate, soprattutto considerando che una delle principali ipotesi riguarderà i richiedenti provenienti da un paese di origine sicuro. Infatti, diviene obbligatoria l'adozione di una lista di paesi di origine sicuri da parte dei singoli stati membri e ne viene adottata una da parte della Commissione UE. In questi casi è prevista la possibilità di applicare la procedura di frontiera. Sussiste il fondato rischio che i paesi di frontiera, come l'Italia e la Grecia, possano applicare in maniera sistematica le procedure accelerate unicamente in ragione del paese di provenienza, concentrate in pochi punti di approdo vicino alle frontiere.

Si propone, quindi, di limitare l'adozione delle procedure accelerate ad una mera possibilità, senza trasformarlo in un obbligo, al pari di quanto si prevede per le procedure di frontiera, tramite l'introduzione della parola "*può*" nel primo inciso del paragrafo 1.

Si propone, inoltre, di eliminare la lettera g) del paragrafo 1, che sancisce la procedura accelerata (quindi la riduzione dei diritti di difesa in caso di diniego) anche per alcune violazioni del Regolamento Dublino, coerentemente con la proposta recentemente approvata in sede di Parlamento Europeo.

Art. 39 Ritiro implicito della domanda

Questa è una delle norme che suscita maggiori perplessità. Vengono eccessivamente ampliate le ipotesi di rinuncia implicita e vengono inoltre ridotte le garanzie per il richiedente. In particolare:

1. Nella Direttiva è previsto un “*termine ragionevole*” per la formalizzazione della domanda ed è facoltativo considerare la mancata presentazione come rinuncia implicita. Nel nuovo Regolamento diviene obbligatorio e il termine per formalizzare la domanda di asilo è fissato in 10 giorni, massimo in un mese. **Si propone** di escludere l’obbligatorietà, tenuto conto che le condizioni di alcuni paesi, soprattutto di frontiera, potrebbero rendere di fatto impossibile la formalizzazione in tempi così rapidi.

2. Come già rilevato, appare irragionevole comminare la rinuncia implicita per i casi di mancata collaborazione ai fini dell’identificazione. **Si propone** di eliminare l’inciso contenuto nella lettera c) paragrafo 1.

3. Come già rilevato, appare troppo vaga la previsione di un obbligo, per il richiedente, di fornire nell’immediato le informazioni “*necessarie*”, a maggior ragione laddove si consideri che in caso di inottemperanza interviene la sanzione della rinuncia implicita. Per cui **si propone** nella lettera c) del paragrafo 1 di fare riferimento alle informazioni “*essenziali*” e non anche “*necessarie*”.

4. Si propone di eliminare la lett. a) del paragrafo 1.

5. La previsione del paragrafo 1 lett. f) appare troppo vaga nel comminare la rinuncia implicita a chi ha più volte violato l’obbligo di comunicazione: **si propone** di inserire, in questo inciso, l’obbligo dello Stato di preavvisare per iscritto il richiedente che la successiva violazione dell’obbligo di comunicazione sarà considerata una rinuncia implicita.

6. Nella Direttiva è prevista, prima di comminare la rinuncia implicita, una sospensione della procedura di almeno 9 mesi. Nel Regolamento questo termine si riduce a un mese dall’avviso scritto. La riduzione non tiene conto delle forti difficoltà burocratiche e di spostamento, nonché di altre cause che possono realisticamente rendere il termine di un mese eccessivamente breve.

Si propone di reintrodurre il termine di 9 mesi nel paragrafo 2.

LE ORGANIZZAZIONI FIRMATARIE PER IL TAVOLO NAZIONALE ASILO:

- ASGI - ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE
- ARCI
- COMUNITA’ DI SANT’EGIDIO
- ASSOCIAZIONE SENZA CONFINE
- FCEI - FEDERAZIONE CHIESE EVANGELICHE ITALIANE
- CENTRO ASTALLI
- A BUON DIRITTO
- ACLI - ASSOCIAZIONI CRISTIANE LAVORATORI ITALIANI
- CDS - CASA DEI DIRITTI SOCIALI
- MEDU - MEDICI PER I DIRITTI UMANI
- CIR - CONSIGLIO ITALIANO RIFUGIATI
- SAVE THE CHILDREN