

I PASSI INDIETRO PROPOSTI PER LA GESTIONE UE DELL'ASILO E MIGRAZIONE

Analisi delle criticità della proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione della Commissione Europea. Le principali problematiche comprendono la centralità dell'esternalizzazione dei confini, il principio del Paese di primo ingresso rafforzato e meccanismi di solidarietà troppo complessi.

Policy Note – Ottobre 2021

La riproduzione è consentita con la citazione della fonte.

[Creative Commons 4.0 BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

INDICE

Introduzione	1
ANALISI E CRITICITÀ	2
Quadro comune per la gestione della migrazione e dell'asilo	2
Criticità: Eccessiva propensione all'esternalizzazione	2
Criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente	3
1. Il criterio del Paese di primo ingresso e le clausole discrezionali	3
Criticità: Il Sistema Dublino non viene superato	5
2. Le regole procedurali e gli obblighi dello Stato membro competente	7
Criticità: Limitazioni al diritto ad un rimedio effettivo	8
Meccanismi di solidarietà	9
Criticità: Meccanismi facoltativi, ampia discrezionalità ed eccessiva complessità delle procedure	10
Criticità: I diritti dei richiedenti asilo all'ultimo posto	11
LE INDICAZIONI DI ASGI	13

Introduzione

Con la proposta di Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (COM(2020)610), la Commissione introduce nell'ordinamento dell'Unione una serie di meccanismi e di norme che si propongono di definire un quadro comune per la gestione dell'asilo e della migrazione e di stabilire meccanismi di solidarietà. L'obiettivo principale è quello di determinare lo Stato competente all'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai cittadini stranieri in arrivo sul territorio dell'Unione. Tali proposte vengono annunciate come un superamento del cosiddetto "Sistema Dublino".

ASGI riscontra nella proposta della Commissione diverse criticità, tra cui il riferimento al partenariato con i Paesi terzi e alla cooperazione nella gestione delle frontiere, il mancato superamento del criterio del Paese di primo ingresso, che anzi viene rafforzato, la complessità dei meccanismi di solidarietà proposti e l'assenza di piene garanzie in merito al rispetto dei diritti delle persone coinvolte.

Il presente documento si propone di analizzare in modo approfondito tali criticità tenendo in considerazione anche le procedure di ricollocazione e il sistema di solidarietà. Vengono infine formulate alcune raccomandazioni.

ANALISI E CRITICITÀ

Quadro comune per la gestione della migrazione e dell'asilo

La seconda parte della proposta regolamentare (artt. 3-7), che segue quella relativa alle definizioni, è dedicata alla generale gestione delle politiche migratorie da parte dell'Unione Europea. Tale articolato attribuisce numerose e complesse funzioni alla Commissione Europea e alle Agenzie dell'Unione in tema di politica migratoria generale, inclusi i rapporti con i Paesi terzi. Alla Commissione spetterebbe inoltre il compito di adottare la strategia europea sulla gestione dell'asilo e della migrazione e di definire "la risposta di solidarietà necessaria per sopperire alle esigenze degli Stati membri di sbarco attraverso la ricollocazione e attraverso misure nel settore dello sviluppo delle capacità, del sostegno operativo e della dimensione esterna". Il ruolo delle Agenzie europee, ed in particolare dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, risulterebbe rafforzato non solo per ciò che concerne gli aspetti operativi ma anche riguardo alla partecipazione ai processi di definizione delle politiche migratorie.

Criticità: Eccessiva propensione all'esternalizzazione

ASGI ritiene che tale inserimento risulti poco contestualizzato rispetto alla finalità complessiva della proposta e che rischi di attribuire alla Commissione Europea poteri estremamente ampi nella gestione delle politiche migratorie che riguardano tutta l'Unione, gli Stati membri, i Paesi terzi e le Agenzie Ue. Il partenariato con i Paesi terzi risulta orientato verso una sempre maggiore esternalizzazione delle politiche di asilo e verso l'ulteriore rafforzamento dei sistemi di controllo delle frontiere. Tali finalità sono spesso perseguite attraverso politiche che hanno impatti fortemente lesivi dei diritti dei cittadini stranieri. L'esperienza italiana, tra le altre, dimostra che gli [accordi con i Paesi terzi](#), spesso adottati in modo informale e sottratti al controllo parlamentare, hanno contribuito ad una crescente [violazione dei diritti umani fondamentali](#). Gli accordi finalizzati al contenimento delle migrazioni, in numerose occasioni, sono implementati grazie all'utilizzo di [fondi destinati alla cooperazione per lo sviluppo](#). Tale utilizzo comporta forme di "sviamento" dei fondi per la cooperazione che, oltre a provocare una pericolosa torsione in senso securitario del concetto e delle pratiche di cooperazione, sono di dubbia legalità.

Criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente

La terza parte della proposta, dedicata ai criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente, si articola in più capi e contiene diverse disposizioni di nuova introduzione, ma non risulta esserci l'auspicato superamento effettivo dei criteri già previsti dall'attuale Regolamento e delle criticità connesse.

1. Il criterio del Paese di primo ingresso e le clausole discrezionali

Il criterio del Paese di primo ingresso risulta in linea generale rafforzato dalla proposta in esame. In particolare:

- **Il criterio del Paese di primo ingresso si applica anche nel caso in cui il richiedente sia stato sbarcato nel territorio a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso;**
- Non vi è una cessazione della competenza in caso di allontanamento dal territorio dell'UE, salvi i casi di esecuzione di decisioni di allontanamento o rimpatrio;
- Aumenta il termine di cessazione della competenza in caso di attraversamento irregolare della frontiera che viene elevato a 3 anni in luogo degli attuali 12 mesi. Viene, altresì, eliminato il criterio di "passaggio di competenza" decorsi 5 mesi previsto dall'attuale art. 13 par. 2 Reg. 604/2013/UE;
- Non è prevista mai la cessazione della competenza in caso di titolari di protezione internazionale;
- **Viene prevista l'applicazione di questo criterio anche ai [minori stranieri non accompagnati](#);**
- Il criterio del Paese di primo ingresso viene applicato anche ai c.d. esenti visto prevedendo che sia competente all'esame della domanda il Paese di primo ingresso in esenzione di visto¹.

Vi sono inoltre una serie di previsioni che **estendono l'applicazione del criterio del paese di primo ingresso, stabiliscono gravi conseguenze per l'inosservanza degli obblighi in capo ai richiedenti asilo e ai titolari e riducono la portata delle misure di mitigazione dell'applicazione del criterio**. In particolare, si prevede l'esclusione dalle misure di accoglienza se il richiedente asilo si trova in uno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto ad essere a norma della proposta di regolamento dal momento in cui gli è stata notificata la decisione di trasferimento

¹ Viene pertanto eliminata la previsione dell'attuale Regolamento che stabilisce che laddove il cittadino straniero entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto ma presenti la domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro in cui è parimenti dispensato dal visto per l'ingresso la competenza spetta allo Stato membro dove è stata presentata la domanda.

verso lo Stato membro competente. Al contrario, la nuova proposta non prevede conseguenze procedurali nel caso di violazione dell'obbligo d'informazione e del colloquio personale del richiedente asilo coinvolto nella procedura.

L'articolo 8 prevede come ostacolo al trasferimento del richiedente asilo in uno Stato membro unicamente la presenza di carenze sistemiche. L'esperienza degli ultimi anni, la giurisprudenza delle corti nazionali dei Paesi membri e delle corti sovranazionali (CEDU e CGUE) hanno dimostrato che la violazione di diritti fondamentali può sussistere anche quando non vi siano carenze sistemiche². La previsione fa riferimento unicamente al trasferimento dei richiedenti protezione internazionale e non anche a quello dei titolari di protezione e a coloro che sono arrivati nel territorio dell'Unione Europea attraverso le procedure di *resettlement*. Infatti, l'art. 26 della proposta include titolari di protezione e le persone ricollocate nelle procedure di presa in carico.

Alcune modifiche proposte sono in relazione alla proposta di regolamento per l'introduzione di uno screening per le persone provenienti da paesi terzi. In particolare, il c. 4 dell'art. 8 consente agli Stati membri di "esaminare se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente costituisca un pericolo per la sua sicurezza nazionale o il suo ordine pubblico" e di rimandare l'applicazione dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente ad un momento successivo. Gli Stati possono eseguire tali controlli nel caso in cui non siano state attuate le misure di screening previste all'art. 11 della citata proposta di regolamento e ove, sebbene tali controlli siano stati eseguiti, lo Stato abbia "giustificati motivi per esaminare se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente costituisca un pericolo per la sua sicurezza nazionale o il suo ordine pubblico".

Infine, relativamente ai criteri di determinazione dello stato competente, occorre rilevare che la proposta inserisce l'ulteriore criterio di determinazione della competenza in base alla presenza di titoli di studio acquisiti in uno Stato membro. Inoltre, il criterio familiare viene ampliato con l'inclusione dei fratelli e delle sorelle e il parziale alleggerimento dei requisiti richiesti per la dimostrazione dei legami familiari. Viene esclusa l'applicazione del criterio del Paese di primo ingresso nei casi in cui il richiedente sia sottoposto alle procedure di ricollocazione.

² In particolare Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece* [GC], Application No. 30696/09; sentenza del 21 ottobre 2014, *Sharifi et al. v. Italia e Grecia*, Application No. 16643/09, sentenza del 22 dicembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera* [GC], Application No. 29217/12; CGUE, sentenza (grande sezione) del 21 dicembre 2011. *N. S. (C-411/10) c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri (C-493/10)*; sentenza del 17 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija (C-578/16)*.

Criticità: Il Sistema Dublino non viene superato

In linea generale si ritiene che, lungi dal superare il criterio del paese di primo ingresso, le disposizioni sopra analizzate comportano una radicalizzazione dell'applicazione di tale criterio. **Questo può comportare effetti paradossali di aumento dei movimenti secondari cd. non autorizzati e un aumento del carico di accoglienza e analisi delle domande sui paesi frontalieri.**

Si ritiene infatti che il parziale ampliamento del criterio familiare e l'introduzione del criterio del titolo di studio non avrebbero una rilevanza tale da mitigare il forte impatto del criterio di primo ingresso sulla determinazione della competenza. Lo stesso può sostenersi per l'estensione del criterio del rilascio di permessi di soggiorno o visti d'ingresso, che determinano la competenza fino a 3 anni dalla scadenza (in luogo degli attuali 2 anni per i permessi di soggiorno e 6 mesi per i visti).

A tale proposito, si evidenzia come l'esclusione dell'applicazione del criterio di primo ingresso nei casi di ricollocazione rischia di non essere particolarmente incisiva. Infatti, l'attuazione delle procedure di ricollocazione è gravata da ampi margini di discrezionalità e dall'assenza di garanzie effettive per le persone interessate. L'evidente rischio è che tali procedure rimangano residuali, e che si continui ad applicare in maniera prevalente il criterio del paese di primo ingresso.

La maggiore estensione temporale e l'abrogazione delle misure volte a mitigare l'impatto del criterio potrebbero poi comportare un ulteriore vincolo alla possibilità di spostarsi legalmente dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione, che avrà un evidente effetto deleterio sulla possibilità di stabilizzazione e di realizzazione dei loro progetti di vita. A tal proposito, **ASGI esprime forte contrarietà all'inclusione, operata dall'art. 26, dei titolari di protezione nelle procedure di presa in carico e auspica, al contrario, che si vada verso un mutuo riconoscimento delle qualifiche.** In ogni caso è necessario che tutte le garanzie previste dalla proposta vengano riconosciute a tutte le persone coinvolte nelle procedure di trasferimento. Si ritiene che tali disposizioni aumentino il rischio di movimenti secondari e gli impatti negativi - anche in relazione ai costi, la strutturazione e la programmazione dei servizi di assistenza e accoglienza - sui paesi di primo ingresso.

Gravi preoccupazioni sono suscitate inoltre dall'applicazione del criterio del paese di primo ingresso ai minori non accompagnati: tale applicazione risulta in antitesi rispetto ai principi affermati dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 06.06.2013, causa C-648.

ASGI ritiene inoltre che la disposizione relativa alle conseguenze per l'inosservanza degli obblighi stabiliti per il richiedente sia da abrogare. In particolare appare gravemente lesiva dei diritti umani fondamentali la proposta di escludere dall'accesso alle misure di

accoglienza i richiedenti asilo che si trovano in uno Stato membro ritenuto non competente³. La previsione dell'obbligo di garantire in ogni caso condizioni di vita conformi al diritto dell'Unione e agli obblighi internazionali appare del tutto priva di significato concreto. Il fatto che non siano previste conseguenze procedurali alla violazione da parte dello Stato dell'obbligo d'informazione e del colloquio personale del richiedente asilo coinvolto nella procedura, appare incongrua. Tale formulazione, identica a quella attuale, dà luogo ad applicazioni difformi dell'obbligo informativo nei diversi Stati membri, comportando a volte vere e proprie violazioni del diritto di informazione del richiedente asilo, come avviene, ad esempio, in Italia.

ASGI esprime inoltre forte preoccupazione in merito alla previsione, contenuta al c. 4 dell'art. 8, che tale previsione potrebbe consentire agli Stati di rimandare in modo discrezionale l'accesso alla procedura, soprattutto nelle zone di frontiera interne, già caratterizzate da prassi illegittime. Oltre al ritardo nell'accesso alla procedura di asilo, tale pratica potrebbe porre seri rischi di violazione di diritti umani connessi anche alla raccolta di dati e informazioni personali, sequestro di documenti ed effetti personali quali ad esempio i telefoni cellulari. Le preoccupazioni sono acute dal fatto che, mentre in base all'art. 11 della proposta di regolamento per l'introduzione dello screening i controlli sono finalizzati a verificare che la persona non costituisca una "minaccia per la sicurezza interna", l'art. 8 c. 4 della proposta in esame il riferimento è all'ipotesi più ampia di "pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico".

In conclusione, si ritiene che il rafforzamento dell'applicazione del criterio del paese di primo ingresso esplica preoccupanti **effetti sui diritti fondamentali** delle persone coinvolte, laddove, con l'intento di limitare i movimenti secondari **prevede un'ingiustificata e discriminatoria riduzione del diritto all'accoglienza del richiedente asilo** che si trovi in uno Stato membro differente da quello ritenuto competente all'esame della sua domanda di protezione. Inoltre i Paesi con una frontiera esterna, come l'Italia, risulterebbero essere competenti ad esaminare la domanda nella maggior parte dei casi.

Per quanto riguarda, invece, **l'applicazione delle clausole discrezionali**, benché nella risoluzione venga evidenziato come tali clausole forniscono soluzioni ragionevoli per i ricongiungimenti familiari e le ricollocazioni, anche a seguito degli sbarchi, e venga auspicato un più ampio ricorso alle stesse, **la proposta di regolamento segue un indirizzo del tutto contrario.**

La possibilità di tenere insieme o ricongiungere persone a carico viene infatti ridotta con la conseguenza che si potrà tenere conto solo della presenza di genitori o di figli e non anche di fratelli o sorelle forse in ragione dell'allargamento dei familiari che possono essere presi in considerazione per l'applicazione del criterio familiare.

2. Le regole procedurali e gli obblighi dello Stato membro competente

La proposta di regolamento prevede l'obbligo di ripresa in carico non solo del richiedente asilo ma anche del titolare di protezione internazionale e della persona "reinsediata o ammessa che ha presentato domanda di protezione internazionale o che soggiorna irregolarmente in uno Stato membro diverso da quello che ha accettato di ammetterla (...) o che ha concesso lo status di protezione internazionale o umanitaria nell'ambito di un programma nazionale di reinsediamento".

Inoltre la nuova disposizione relativa alla cessazione delle competenze rende di fatto permanente la competenza di uno Stato membro: non viene infatti più prevista la cessazione della competenza in caso di allontanamento dal territorio dell'Unione Europea per più di tre mesi.

I tempi previsti per l'avvio della procedura e l'invio delle richieste di presa in carico sono più brevi, con il dichiarato obiettivo di velocizzare la procedura. Relativamente alla comunicazione tra gli Stati, nei casi di ripresa in carico, lo Stato richiedente invia allo Stato richiesto semplicemente una "notifica" di ripresa in carico, vale a dire una comunicazione unilaterale al quale lo Stato richiesto deve dare conferma di ricezione entro 7 giorni. In caso di mancata reazione, la notifica si intende ricevuta.

La proposta della Commissione abolisce poi il termine di 18 mesi per effettuare il trasferimento nel caso in cui il richiedente, destinatario di un provvedimento in tal senso, si sia reso irreperibile. L'art. 35 della proposta di Regolamento prevede invece la facoltà per gli Stati membri di sospendere il termine, che ricomincia a decorrere solo quando il richiedente viene rintracciato.

³ Analoga previsione è contenuta nella proposta di rifusione della direttiva accoglienza all'art. 17bis

Criticità: Limitazioni al diritto ad un rimedio effettivo

Enorme preoccupazione desta la parte della proposta in esame sul ricorso avverso il decreto di trasferimento, che sostanzialmente ne limita la possibilità ai casi di violazione dei criteri familiari e delle persone a carico o di rischio di trattamenti inumani e degradanti. Una tale formulazione, infatti, si pone in evidente contrasto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE e con l'articolo 13 della CEDU sul diritto ad un ricorso effettivo. Inoltre, i termini estremamente brevi rendono complesso il lavoro di verifica delle condizioni di accoglienza nel paese richiesto e di valutazione del rischio di respingimenti a catena.

Per quanto attiene la ripresa in carico, inoltre, l'introduzione di una notifica unilaterale di ripresa in carico e la ristrettezza dei tempi di risposta, potrebbero creare frizioni tra gli Stati membri ed essere estremamente difficili da rispettare da parte dei paesi di primo ingresso quali l'Italia.

Questi termini potrebbero rendere difficile la raccolta di prove da parte del richiedente e ostacolare l'applicazione di alcuni criteri quale quello familiare.

Meccanismi di solidarietà

Se gli attuali criteri di attribuzione della responsabilità per l'esame di una domanda di protezione internazionale sembrano, con qualche marginale eccezione, trovare conferma nella proposta di riforma, la portata (quantomeno apparentemente) innovativa del nuovo regolamento risiede nell'introduzione dei c.d. meccanismi di solidarietà, disciplinati dagli artt. 45 e ss.

Lo scopo della previsione dei meccanismi di solidarietà è dichiaratamente quello di garantire il rispetto del principio di solidarietà tra gli Stati Membri, sancito dai Trattati quale principio fondamentale dell'UE. Tra le maggiori critiche mosse al sistema Dublino vi è proprio quella di prevedere criteri e meccanismi di distribuzione lesivi di tale principio. Come noto, è in particolare il criterio del primo ingresso - destinato a rimanere predominante anche nella proposta di regolamento in esame - a penalizzare gli Stati alle frontiere esterne dell'Unione in violazione del principio di solidarietà.

La proposta della Commissione prevede contributi di solidarietà a favore di uno o più Stati membri che possono essere attivati in situazioni eccezionali, nella misura in cui tali Stati siano sottoposti a forti pressioni migratorie o si trovino in situazione di crisi.

La proposta di Regolamento sembra prevedere diversi livelli di supporto da parte degli Stati membri nei confronti dello Stato beneficiario, che operano su richiesta dello stesso o su impulso della Commissione. Presupposto per la loro attivazione è appunto che tale Stato si trovi sottoposto ad una situazione di *"arrivi ricorrenti di cittadini di paesi terzi o apolidi nel territorio di uno Stato membro"* generati da operazioni SAR (art. 47), o in una situazione di pressione migratoria (art. 50); il Patto prevede poi dei meccanismi di solidarietà destinati ad operare in una situazione di "crisi" ([Proposta Com\(2020\)613 sulla gestione delle situazioni di crisi e di forza maggiore](#)⁴). Spetta alla Commissione determinare quando uno Stato si trovi in una di queste situazioni.

I meccanismi di solidarietà si basano, in prima battuta, sui contributi volontari degli Stati Membri, che possono esplicarsi attraverso le ricollocazioni, la cosiddetta "sponsorizzazione del rimpatrio", ovvero il sostegno al rimpatrio dei migranti considerati irregolari, ma anche attraverso il semplice supporto logistico variamente inteso. Soltanto in un secondo momento e soltanto qualora la disponibilità al ricollocamento non corrisponda alle esigenze individuate è possibile un intervento impositivo della Commissione.

In generale, il Patto delinea quindi un inedito sistema di solidarietà "flessibile": gli Stati possono infatti partecipare al meccanismo di condivisione delle responsabilità previsto dall'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE in forme diverse dall'assunzione della competenza per l'esame di una domanda di protezione e degli obblighi di accoglienza che ne derivano. Gli obblighi di solidarietà previsti dal Patto in capo agli Stati membri, che - si è detto - sono destinati ad operare soltanto in situazioni eccezionali, oltre a coprire soltanto il 50% delle esigenze di solidarietà individuate dalla Commissione hanno un contenuto e una misura che dipendono essenzialmente dalla volontà degli stessi.

⁴ [Qui](#) la policy note di ASGI.

Criticità: Meccanismi facoltativi, ampia discrezionalità ed eccessiva complessità delle procedure

La solidarietà proposta dalla Commissione non opera “a regime” ma solo in situazioni eccezionali di crisi o forte pressione migratoria. Non solo ne consegue che il criterio del paese di primo ingresso non viene superato, ma la proposta riproduce sostanzialmente dei criteri di attribuzione della responsabilità che si sono già ampiamente dimostrati lesivi del principio di solidarietà e che conducono a una iniqua distribuzione delle domande, per tentare solo successivamente di “correggerne” gli effetti con dei meccanismi straordinari di solidarietà.

A rendere i meccanismi di solidarietà introdotti dal Regolamento degli strumenti inadeguati e di dubbia efficacia sono anche **l'eccessiva complessità delle procedure che li regolano e l'ampissimo margine di discrezionalità** lasciato alla Commissione tanto nella decisione di dare loro attuazione quanto nella fase di gestione. Sulla base di quanto avvenuto con il meccanismo “*for early warning, preparedness and crisis management*” introdotto nel 2013 dal Regolamento Dublino III, rimasto inattuato anche durante la crisi del 2015, e alla luce della complessità delle procedure di attivazione e gestione, è lecito prevedere che **anche i nuovi meccanismi correttivi introdotti dal Patto resteranno proclami di principio**, frutto di delicati compromessi politici e istituzionali, **invece di fornire efficaci strumenti di promozione del principio di solidarietà.**

Pare vi siano inoltre elementi di eccessiva discrezionalità lasciati sia alla Commissione sia agli Stati membri. Spetta alla Commissione determinare quando uno Stato si trova in una situazione che richiede l'attivazione dei meccanismi di solidarietà e nel farlo la stessa può esercitare ampio margine di discrezionalità. Ciò appare con tutta evidenza alla luce dei criteri che, in forza dell'art.50, la Commissione deve tenere in considerazione al fine di determinare se uno Stato versi in una situazione di pressione migratoria, i quali risultano estremamente vaghi e fondati su dati difficilmente disponibili (quantomeno attuali) e su circostanze difficilmente misurabili (si pensi alle relazioni dello Stato con i Paesi di origine dei migranti o al supporto fornito da EASO alle sue istituzioni).

Viene riservato un ampio margine di discrezionalità in capo alla Commissione anche nel momento in cui questa stabilisce se l'intervento offerto dagli Stati sia “proporzionale” alle esigenze di ricollocazione: nella proposta non sono infatti specificati i criteri in base ai quali la valutazione della Commissione dovrebbe essere operata. L'intervento impositivo da parte della Commissione risulta quindi compromesso.

Rilevante è poi che l'obbligo degli Stati membri si estenda unicamente al 50% delle esigenze individuate dalla Commissione e che gli stessi possano raggiungere tale quota anche attraverso il meccanismo della “sponsorizzazione del rimpatrio” che prevede livelli di intervento

estremamente diversificati fino ad includere la mera assistenza allo Stato beneficiario con la conseguenza di consentire agli Stati membri di fuggire con estrema facilità alla loro già risicata quota di “solidarietà vincolata”.

Criticità: I diritti dei richiedenti asilo all’ultimo posto

Il sistema di ricollocazione risulta macchinoso nonché dannoso per le persone coinvolte. La ricollocazione è prevista solo per i richiedenti la protezione internazionale nell’ipotesi in cui lo Stato sia esposto ad arrivi ricorrenti in seguito ad operazioni SAR, mentre è previsto anche per i beneficiari della protezione nelle situazioni di pressione migratoria.

In riferimento ai meccanismi di ricollocazione, la proposta della Commissione riproduce una delle maggiori criticità del sistema Dublino, ovvero quella di non coinvolgere il richiedente e di non tenere in alcun conto le sue intenzioni affidandosi unicamente al discutibile criterio delle “relazioni significative”.

Vi è inoltre **il rischio di un ingiustificato doppio trasferimento del richiedente asilo coinvolto in questa procedura**. È infatti previsto che sia il Paese di ricollocazione ad effettuare l’esame dei criteri e a determinare lo Stato competente all’esame della domanda. Il Paese beneficiario dell’intervento è invece tenuto ad effettuare solo un “pre-screening” finalizzato a verificare l’insussistenza di circostanze che escluderebbe la possibilità di ricollocare il richiedente. Tale possibilità è esclusa non solo nel caso in cui il richiedente sia sottoposto a procedure di frontiera ma anche quando esistono “*meaningful links*” con lo stesso Stato beneficiario (art. 57, para 3). Se dall’esame completo dei criteri di attribuzione della competenza effettuato dallo Stato di ricollocazione risulta competente un altro Stato, allora il richiedente deve essere di nuovo trasferito e - solo allora - dopo essere stato sottoposto ad almeno tre procedure di accertamento (pre-screening dei criteri di attribuzione della competenza, screening per l’individuazione del Paese di ricollocazione, e nuovo screening dei criteri in tale Paese) e due trasferimenti, può finalmente accedere alla procedura di esame della sua domanda di protezione internazionale.

Non è chiaro quali siano i contenuti del diritto all’informazione e alla difesa per i richiedenti asilo nell’ambito delle procedure di redistribuzione e, in particolar modo, in relazione alle fasi endoprocedimentali di assegnazione, da parte delle agenzie europee, del richiedente asilo a uno degli stati membri disponibili al trasferimento. Tale formulazione riprende totalmente quanto già avvenuto finora nelle procedure di redistribuzione, dove ai richiedenti asilo non è stata consegnata copia dei verbali delle audizioni volte al “matching” tra richiedente asilo e Stato membro “volontario”, compromettendo gravemente il diritto all’informazione al controllo sulla procedura amministrativa a cui il richiedente era sottoposto.

Non è chiaro, infine, se e con quali modalità il richiedente asilo sia trattenuto nel corso delle procedure di redistribuzione, con il rischio di un'evidente compressione della libertà personale di coloro che sono interessati dalla ricollocazione. Grandi preoccupazioni desta il sistema di "sponsorizzazione del rimpatrio" in termini di eventuale trattenimento del cittadino straniero coinvolto, che risulta eccessivamente vago nella proposta: non sono chiare, infatti, la durata e le condizioni del trattenimento nonché le garanzie procedurali applicabili, specialmente nel caso di trasferimento nel Paese sponsor per mancata esecuzione del rimpatrio nel termine di 8 mesi.

In conclusione, si può affermare che la c.d. solidarietà tra Stati continuerà a reggersi su base volontaria, così come finora accaduto, lasciando l'onere principale dell'esame delle domande di protezione delle persone in arrivo agli Stati di frontiera, principalmente Italia, Spagna e Grecia. Deve, infatti, rilevarsi che la previsione di ricollocazione soltanto dei richiedenti asilo non sottoposti a procedura di frontiera introduce un onere significativo proprio nei confronti degli Stati di frontiera. Infatti, una valutazione complessiva delle proposte di riforma approvate dalla Commissione induce a ritenere che la procedura di frontiera possa avere un'applicazione diffusa e generalizzata alla maggior parte delle domande presentate nel territorio dell'Unione, non configurandosi affatto come un'ipotesi eccezionale.

Il meccanismo che emerge dalla proposta di regolamento è estremamente complesso e basato sulla capacità della Commissione di prevedere gli arrivi e di intervenire in caso di necessità, della cui efficacia appare lecito dubitare.

Il sistema di solidarietà descritto dal Patto si basa con tutta evidenza su una torsione del principio e del significato stesso della *solidarietà*, finalizzata soprattutto a trovare un accordo tra le diverse istanze dei Paesi membri, invece che a garantire l'efficacia del sistema comune di asilo.

I meccanismi di solidarietà non tengono in alcun conto le intenzioni e le preferenze dei richiedenti asilo, reiterando un sistema che si è già ampiamente rivelato inefficace e lesivo dei diritti dei richiedenti. L'attuazione di tali meccanismi espone inoltre gli stessi al rischio di essere nuovamente trasferiti dal Paese di ricollocazione a quello individuato come competente in applicazione dei criteri contenuti nella proposta.

Le indicazioni di ASGI

La proposta di riforma che si propone, tra l'altro, di superare il Regolamento Dublino III, **fa rilevantissimi passi indietro rispetto al testo di riforma che era stato approvato nel 2017 dal Parlamento europeo**. Nonostante il permanere di alcune criticità, la proposta del 2017 si basava su una nuova **concezione in base alla quale il richiedente fa ingresso nell'Unione, considerata nel suo complesso e non nel territorio del singolo Paese** dando piena attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità e alleggerendo la pressione sui paesi con frontiere esterne, tra cui l'Italia.

ASGI ritiene che soltanto il mantenimento di una concezione di questo tipo può consentire un'equa, veloce e corretta distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio dell'Unione e che, al contrario, la proposta attualmente in discussione rischia non solo di accentuare criticità già esistenti ma anche di mettere ulteriormente a rischio i diritti fondamentali delle persone migranti.

In particolare, a fronte di obblighi stringenti per le persone migranti, la proposta di regolamento introduce meccanismi che non risultano vincolare effettivamente gli Stati e interviene su norme già esistenti nel senso di accelerare le procedure di determinazione dello Stato membro competente dimostrando di non considerare in alcun modo le difficoltà di funzionamento del sistema Dublino già attualmente esistenti.

Infine, in ragione del carattere fortemente penalizzante del nuovo regolamento per l'Italia, la sua approvazione dovrebbe avvenire soltanto previo assenso da parte del Parlamento.

ASGI ritiene pertanto di fornire le seguenti indicazioni:

- Estrema attenzione dev'essere posta ai diritti delle persone interessate dalle procedure di ricollocazione: è necessario assicurare un **ampio e pieno diritto di informazione sullo svolgimento della procedura, sugli eventuali criteri di distribuzione nonché sull'esercizio pieno e completo del diritto di difesa** e sul diritto alla partecipazione al procedimento. Il cittadino straniero deve essere considerato come una parte attiva e non come un soggetto passivo sul quale far ricadere le decisioni. Risulta, inoltre, assolutamente **necessario evitare arbitrarie compressioni della libertà personale dei richiedenti interessati**. Infine, dovrebbero essere eliminate tutte le previsioni concernenti l'esclusione dei richiedenti asilo dall'accesso alle misure di accoglienza, quando questi si trovino in uno Stato membro diverso da quello ritenuto competente.
- È **necessaria un'applicazione semplificata dei previsti criteri di determinazione della competenza**, primo tra tutti il criterio familiare: infatti, l'ampliamento della nozione di familiare ai fini del ricongiungimento familiare tra richiedenti asilo rischia di risultare inutile in assenza di una semplificazione della prova dell'esistenza dei legami familiari e di

un effettivo contenimento dei tempi delle procedure. Si suggerisce, inoltre, di inserire tra i familiari con cui è possibile ricongiungersi non solo richiedenti e beneficiari di protezione internazionale ma anche coloro che soggiornano regolarmente ad altro titolo. Il criterio del conseguimento di titoli di studio in uno Stato membro al momento appare di difficile applicazione e **dovrebbe pertanto prevedersi la rilevanza di qualsiasi tipo di legame culturale con uno Stato membro, come ad esempio la conoscenza della lingua.**

- Il diritto al ricorso avverso la procedura di trasferimento deve essere pieno ed effettivo, coinvolgendo tutti gli aspetti applicativi del Regolamento, incluse le eventuali violazioni procedurali.
- È necessario prevedere sanzioni chiare e proporzionate in caso di violazioni dei diritti dei richiedenti asilo sottoposti alla procedura, in primo luogo il diritto di informazione e il diritto al colloquio personale.
- I titolari di protezione internazionale dovrebbero essere esclusi dall'applicazione delle regole previste nel regolamento, e dovrebbe esserne garantita la libertà di circolazione all'interno degli Stati Membri alle stesse condizioni previste per i cittadini dell'Unione Europea.
- I meccanismi di solidarietà dovrebbero essere generalizzati e non riguardare soltanto i richiedenti asilo soccorsi a seguito di operazioni SAR, né essere limitate ai casi di "pressione migratoria". Inoltre, ASGI ritiene che debba essere escluso dai meccanismi di solidarietà quello della sponsorizzazione dei rimpatri, che appare oltremodo complesso, farraginoso e soprattutto lesivo dei diritti delle persone coinvolte, le quali sarebbero esposte a prolungati e ingiustificati periodi di trattenimento finalizzati al trasferimento.