

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale»

(rifusione)

COM(2009) 554 definitivo — 2009/0165 (COD)

(2011/C 18/15)

Relatore: **Antonello PEZZINI**

Il Consiglio, in data 26 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)

COM(2009) 554 definitivo - 2009/0165 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide e approva il lavoro fatto dalla Commissione per adeguare la direttiva *Procedure* a quanto suggerito dal Libro verde ⁽¹⁾ e dal Piano d'azione ⁽²⁾.

1.2 L'adozione del Trattato di Lisbona, recependo, tra l'altro, la Carta dei diritti fondamentali, ha aumentato in modo considerevole le responsabilità e le competenze dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione.

1.3 Il CESE è convinto che la Commissione abbia compiuto un lodevole lavoro di armonizzazione delle direttive precedenti sul tema complesso dell'asilo.

1.4 Il CESE è dell'avviso che, all'interno dell'Europa sociale, vada costruita un'Europa dell'asilo, attraverso processi culturali, giuridici, amministrativi e di cooperazione con gli Stati membri e con i paesi terzi.

1.5 In un quadro che appare sempre più complesso e in veloce evoluzione, anche in seguito ai processi di mondializzazione e alle crisi economiche e ambientali, emerge e acquista spazio il ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative, nei confronti delle quali il CESE rivendica un ruolo sempre più incisivo e definito dalla società e dai decisori pubblici.

1.6 Le ONG hanno, per vocazione, il compito di prestare aiuto e sostegno ai gruppi più svantaggiati. Il loro ruolo, secondo il CESE, diventa indispensabile come aiuto e come me-

diatore culturale in tutte le fasi nelle quali si sviluppano le procedure previste dalle norme europee e nazionali.

1.7 Secondo il CESE, gli sforzi compiuti dalla Commissione per armonizzare le procedure e i comportamenti dovrebbero sempre prestare una grande attenzione e arricchirsi di una forte sensibilità, perché si rivolgono a esseri umani che, più di altri, si trovano, per ovvi motivi, in uno stato di inferiorità e di disagio.

1.8 L'UE dovrebbe in tutti i modi evitare di rimpatriare rifugiati in paesi ove sia in pericolo la loro integrità fisica e morale o dove non siano rispettati i diritti fondamentali.

1.9 Nelle procedure per la richiesta di asilo appare fondamentale che i richiedenti possano esprimersi nella loro lingua materna e sia loro garantita, in tutte le fasi, l'assistenza legale gratuita.

1.10 Il rifiuto della richiesta di protezione internazionale deve essere esplicitato con motivazioni chiare e deve contenere le indicazioni, compresi i modi e i tempi per esperire gli eventuali ricorsi.

1.11 Il provvedimento di espulsione deve, comunque, restare sospeso in attesa dell'esito dell'eventuale ricorso.

1.12 Gli Stati membri dovrebbero, secondo il CESE, fare ogni sforzo, anche attraverso opportuni scambi di esperienze, per consentire ai richiedenti asilo di sviluppare attività lavorative, formative e culturali in un ambiente sociale adeguato.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 definitivo.

⁽²⁾ COM(2008) 360 definitivo.

1.13 Il CESE ritiene che si debba mantenere fermo il principio del non respingimento e che si debba studiare un ampliamento, condiviso, della platea dei soggetti che richiedono protezione internazionale: donne perseguitate, soggetti vulnerabili, profughi ambientali.

1.14 All'interno degli Stati membri, secondo il CESE, dovrebbe essere sollecitato il senso di condivisione delle responsabilità, per evitare il fenomeno delle migrazioni economiche illegali e per migliorare gli interventi verso coloro che ne hanno effettivo bisogno, in un'ottica di condivisione degli oneri e degli impegni.

1.15 È evidente, secondo il CESE, che gli Stati membri dovrebbero mettere più mezzi economici a disposizione della Commissione, perché possa essere migliorata la politica di inserimento dei richiedenti asilo.

1.16 La volontà di armonizzazione, dimostrata dalla Commissione con le recenti proposte di rifusione delle direttive, deve trovare analogo impegno da parte degli Stati membri, i quali dovranno apportare le opportune modifiche alle rispettive legislazioni nazionali.

1.17 Il CESE è convinto che la creazione di un'Europa dell'asilo, nell'Europa sociale, dipenda soprattutto dalla volontà politica e dalla sensibilità degli Stati membri, agevolati da un'unica procedura, ben strutturata, proposta dalla Commissione.

1.18 Il CESE pone in evidenza la situazione particolare delle donne, che hanno molta più difficoltà, rispetto agli uomini, nel richiedere asilo e nell'ottenere lo status di rifugiato. Invita quindi la Commissione a compiere tutti gli sforzi possibili, coinvolgendo gli Stati membri, per meglio realizzare la parità di genere, nella quale l'Europa vanta una lunga e consolidata sensibilità.

1.19 I processi educativi, opportunamente indirizzati, possono, a giudizio del Comitato, rafforzare una coscienza sociale-collettiva, rivolta all'accettazione di coloro che esprimono maggiori bisogni di aiuto e di assistenza, e vedono nelle tradizioni storico-religiose dei paesi europei un punto sicuro di riferimento.

2. Introduzione

2.1 Premesse storiche

2.1.1 Le origini del diritto di asilo risalgono all'antica Grecia, che riconosceva l'immunità da ogni rappresaglia concordata reciprocamente da due città nei confronti dei rispettivi cittadini o concessa dalla città a personalità di primo piano, quali ambasciatori, ecc. ⁽³⁾.

⁽³⁾ L'immunità, inoltre, proteggeva il fuggitivo che non poteva essere catturato in determinati templi considerati inviolabili, da cui deriva la stessa etimologia di «asilo».

2.1.2 Anche nell'antica Roma, con l'affermarsi del *diritto delle genti*, era conosciuto il diritto di asilo in connessione con lo status di cittadinanza ⁽⁴⁾.

2.1.3 Le vicende del diritto di asilo si intrecciano successivamente con quelle delle diverse forme e manifestazioni di *persecuzione*, consistenti in misure repressive dell'autorità per ragioni religiose, filosofiche o di ideologie politiche giudicate pericolose per l'assetto dello Stato.

2.2 Divieto di discriminazione e salvaguardia dei diritti umani

2.2.1 L'evoluzione della civiltà giuridica ha portato alla successiva estensione del diritto di asilo. In particolare, pertanto, le Costituzioni degli Stati democratici moderni prevedono, di solito, che il governo debba rifiutare l'*estradizione* dello straniero, qualora venga richiesta per reati di natura politica.

2.2.2 Di conseguenza, le Carte fondamentali attualmente vigenti negli Stati europei stabiliscono che lo straniero, al quale sia proibito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato.

2.2.3 Le suddette disposizioni fanno espresso riferimento al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e al principio di non discriminazione. Il divieto di discriminazione, peraltro, è espressamente sancito dall'art. 14 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* ⁽⁵⁾.

2.2.4 Lo stesso divieto non può essere comunque derogato, ai sensi dell'art. 15 della *Convenzione*, quando l'eventuale deroga sia in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2.2.5 Discende da ciò l'eliminazione delle clausole nazionali di esclusione dell'asilo (cosiddetto *opt-out*), anche al fine di dare piena attuazione e concreta applicazione alla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

⁽⁴⁾ Il diritto di cittadinanza fu peraltro generalizzato dall'editto di Caracalla del 212 d.C., che tolse ogni differenza di trattamento fra i cives romani e gli altri cittadini dell'impero.

⁽⁵⁾ La Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e i relativi Protocolli addizionali sono stati ratificati e resi esecutivi, oltre che dai paesi membri UE, anche da numerosi altri paesi terzi dell'Europa, per cui le relative disposizioni rivestono valore vincolante più ampio sul piano del diritto internazionale e degli ordinamenti interni.

2.2.6 Il Trattato di Lisbona ha ampliato le competenze dell'UE in materia di asilo e di immigrazione. Esso ha incorporato la Carta dei diritti fondamentali, la quale:

- garantisce il diritto d'asilo,
- prevede lo sviluppo di regole comuni,
- introduce un sistema integrato nella gestione delle frontiere esterne,
- riconosce l'importanza della cooperazione con i paesi terzi,
- estende le competenze della Corte di giustizia dell'UE in materia di asilo e di immigrazione.

3. Sintesi della proposta di rifusione della direttiva

3.1 La *proposta in esame* tende a completare la seconda fase del sistema comunitario europeo di asilo, da introdurre, con procedura unica, entro il 2012.

3.2 L'obiettivo, intanto, è quello di colmare le lacune e le carenze delle attuali norme minime, rivelatesi per molti aspetti poco accessibili ed efficienti e neppure eque e contestualizzate⁽⁶⁾.

3.3 Le modifiche proposte tendono anzitutto a favorire la migliore *armonizzazione* dei regimi procedurali. Esse suggeriscono inoltre ulteriori *garanzie* procedurali a beneficio dei richiedenti asilo, con particolare riguardo alla fase istruttoria delle domande di protezione e al relativo processo decisionale, come suggerito dall'evoluzione della specifica giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4. Osservazioni generali

4.1 Costruzione di un'Europa dell'asilo nell'Europa sociale

4.1.1 La realizzazione di un'Europa dell'asilo, nell'Europa sociale, si fonda su solidi processi educativi, rivolti ai giovani già dalla preadolescenza, affinché rimangano vitali, poi, nel sentire collettivo della società e della classe politica degli Stati membri.

4.1.2 L'Unione europea, nel rispetto dei diritti fondamentali e nell'osservanza dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ha adottato la *direttiva 2003/9/CE* del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

4.1.3 Negli anni più recenti, tuttavia, il rapido processo di globalizzazione ha paradossalmente messo in gioco convulse

ricomposizioni identitarie, con la conseguente incapacità di riformulare un sistema giuridico improntato all'*universalismo*, quale quello realizzato dal diritto romano.

4.1.4 Il confronto tra popoli diversi e il clima attuale di *preoccupazioni* da contatto culturale inducono, pertanto, nuove paure e insicurezze, per cui quasi tutti i paesi europei tendono ad attestarsi su posizioni *restrittive* in materia di cittadinanza e quindi di asilo.

4.1.5 Questo atteggiamento risulta, però, in contraddizione con l'auspicato processo di integrazione dei popoli e con l'obiettivo di costruzione dell'Europa, che sia anche un'Europa sociale.

4.1.6 Si dovrebbe, quindi, mantenere fermo il principio di non respingimento (*non-refoulement*) e, anzi, si potrebbe suggerire l'idea di ampliare addirittura la platea delle persone da riconoscere come bisognose di protezione internazionale. Del resto, già diverse direttive UE riconoscono il criterio di persecuzione di tipo specifico di cui sono vittime alcune *donne* e altri soggetti *vulnerabili*.

4.1.7 Nel contesto attuale, pertanto, se ovviamente deve essere negato lo status di rifugiati ai profughi considerati solo *migranti economici*, per i quali vi sono apposite norme, più problematica invece appare la posizione dei *profughi ambientali*.

4.1.8 Si tratta, invero, di persone *costrette* ad affrontare i pericoli e le incognite di uno spostamento *forzato* a causa del degrado ambientale, con conseguente profondo impatto sull'esercizio dei diritti umani, come il diritto alla vita, all'alimentazione, alla salute e allo sviluppo⁽⁷⁾.

4.1.9 Questi interrogativi potrebbero trovare eventuale attenzione in sede di *rifusione* della direttiva *Qualifiche 2004/83/CE* del Consiglio, del 29 aprile 2004; tali nuove problematiche meriterebbero inoltre più ponderata considerazione anche nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo (COM(2009) 66 definitivo).

4.2 Procedure specifiche

4.2.1 Il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato deve prendere necessariamente in considerazione, da un lato, una serie di misure legislative in materia di sicurezza volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse al fenomeno migratorio.

⁽⁶⁾ Il difetto di *equità*, nel quadro delle procedure adottate dai singoli Stati membri, appare riconducibile, in particolare, all'eccesso di discrezionalità di cui alla direttiva *Procedure* del 2005.

⁽⁷⁾ Si dovrebbe estendere quindi il criterio della *sicurezza* quale valore primario dell'essere umano. I profughi ambientali sono infatti vittime della devastazione dell'ambiente e degli squilibri sociali connessi, come ad esempio si verifica per la progressiva desertificazione di intere aree geografiche subsahariane, a causa di nuove forme di speculazione *aggressiva*.

4.2.1.1 Ma, dall'altro, in linea con gli impegni contenuti nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del 2008, è necessario organizzare l'immigrazione legale, tenendo conto delle priorità, dei bisogni e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione.

4.2.1.2 Nella prospettiva di *costruzione di un'Europa dell'asilo*, sarebbe tra l'altro opportuno creare un partenariato, nel quadro del principio del *burden sharing*, cioè secondo il principio di solidarietà per l'accoglienza e la distribuzione dei richiedenti asilo su tutto il territorio dell'Unione europea.

4.2.1.3 Le procedure previste dalla proposta di rifusione per l'esame delle domande di protezione internazionale e quelle relative alla revoca e alla cessazione degli status riconosciuti, nonché quelle previste dalla proposta di rifusione della direttiva *Procedure* per l'impugnazione delle decisioni, rispettano i vincoli internazionali e quelli discendenti dalla normativa UE.

4.2.1.4 Il CESE ritiene della massima importanza la promozione e il sostegno delle organizzazioni non governative, anche nei momenti in cui si attuano le procedure di predisposizione e di esame delle domande di ammissione, di revoca, di cessazione di status e di impugnazione delle decisioni. Al riguardo suggerisce che sia espressamente prevista una disposizione, in proposito, sia nei consideranda, sia nell'articolato della proposta.

4.2.1.5 Nella terminologia comunitaria, la protezione internazionale comprende sia il riconoscimento dello *status di rifugiato*, ai sensi della Convenzione di Ginevra, sia la *protezione sussidiaria*, prevista per coloro che, pur non avendo i requisiti necessari per essere riconosciuti rifugiati, non possono comunque essere rimpatriati perché esposti a gravi rischi.

4.2.1.6 Le normative dei singoli Stati in attuazione della citata direttiva *Procedure* individuano, in generale, tre livelli di competenze da parte delle autorità amministrative, deputate a ricevere le istanze, all'esame delle stesse e all'assunzione delle decisioni relative.

4.2.1.7 L'accesso alla procedura reca in ogni caso il principio che il richiedente ha diritto a *rimanere nel territorio, con un trattamento rispettoso della dignità dell'uomo*, per tutto il tempo necessario all'esame della domanda, fatte salve ipotesi di esclusione (mandato di arresto europeo, ecc.). Per il principio del rispetto della dignità dell'uomo, la permanenza nei centri di accoglienza deve essere considerata una eccezione, in attesa di una migliore destinazione, e non la norma.

4.2.1.8 È inoltre prevista una serie di garanzie a tutela del richiedente asilo: informazione adeguata al richiedente sulla procedura da seguire e sull'esito della domanda, possibilità di co-

municare con l'ACNUR, assistenza di interpreti, colloquio personale del richiedente davanti alla commissione competente, i cui componenti curano la formazione e l'aggiornamento permanente.

4.2.1.9 Il CESE ritiene che uno sforzo particolare dovrebbe essere fatto nella formazione del personale qualificato di Frontex, per meglio:

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri,
- elaborare norme comuni in materia di formazione,
- fornire agli Stati il sostegno necessario per organizzare operazioni di accoglienza e di rimpatrio, con il sostegno di mediatori culturali,
- preparare i funzionari sul diritto umanitario dell'asilo, elaborato dall'UE, anche in vista del varo della futura Agenzia sull'asilo.

4.2.1.10 I «Centri di accoglienza», secondo il CESE, dovrebbero essere utilizzati solo a titolo eccezionale e temporaneo, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali. I richiedenti protezione internazionale dovrebbero poter svolgere una vita adeguata, sotto tutti gli aspetti: umani, nei servizi previsti nel settore sanitario, nelle relazioni sociali e nelle opportunità del mercato del lavoro.

4.2.1.11 La direttiva 2003/09/CE, sulle norme minime dei richiedenti asilo negli Stati membri, lascia molta flessibilità in materia di accesso all'occupazione. Il CESE è dell'avviso che ogni restrizione in tema di lavoro tenda a umiliare l'uomo nel suo percorso umano e alimenti il lavoro sommerso, che crea ingiustizia sociale.

4.2.1.12 È infine prevista la possibilità di ricorso verso le decisioni con gratuito patrocinio, e ciò sia sul piano *amministrativo* che sul piano *giurisdizionale*. Il CESE ritiene che debba essere rafforzata l'assistenza amministrativa e giuridica gratuita, rendendola obbligatoria, insieme con l'assistenza linguistica, in tutte le fasi previste dalle procedure.

5. Osservazioni particolari

5.1 Le modifiche proposte sono coerenti con l'obiettivo di armonizzazione e di attualizzazione delle procedure relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

5.2 Quanto al merito, poi, parrebbe utile una riflessione critica circa le ragioni che hanno portato ad espungere dalla proposta il riferimento esplicito all'istituto dell'*asilo*.

5.3 L'esigenza di richiamare nel nuovo testo l'istituto dell'asilo, pertanto, potrebbe continuare ad intendersi come riconoscimento del diritto ad accedere al territorio dello Stato, anche al fine di esperire la procedura per ottenere lo status di rifugiato, in attesa che si accertino i requisiti per il riconoscimento del suddetto status e con il conseguente *divieto di espulsione* nelle more.

5.4 Inoltre, il richiamo al diritto di asilo servirebbe a dare legittimazione agli Stati membri nel decidere di applicare la nuova direttiva anche nei casi che esulano dal suo *ambito* (vedi artt. 3, 4, 11 e 12 della proposta), in presenza di *gravi motivi umanitari* che impediscano il ritorno nel paese di origine, a prescindere da specifici eventi persecutori⁽⁸⁾.

5.5 Il CESE sostiene le modifiche suggerite, in quanto rispondenti agli obiettivi sopra indicati.

5.5.1 È possibile tuttavia formulare i seguenti rilievi:

5.5.1.1 *Considerando (38)*: sarebbe preferibile specificare l'opportunità che l'attuazione della direttiva formi oggetto di valutazioni *periodiche*, indicando tuttavia un tempo più preciso;

5.5.1.2 *Considerando (41)*: le *modificazioni sostanziali* della direttiva precedente, da attuare obbligatoriamente, andrebbero meglio specificate;

5.5.1.3 *art. 2, lett. f)*: l'*autorità accertante* dovrebbe essere individuata con maggior rigore, considerato che in diversi ordinamenti interni non si rinviene il concetto di organo «*quasi giurisdizionale*»;

5.5.1.4 *art. 3, punto 3*: a titolo esemplificativo, dovrebbero essere indicate le eventuali ipotesi di applicazione della direttiva,

in caso di domanda di protezione che *esula* dal suo ambito (si richiama quanto è stato citato in ordine alla nuova realtà dei «*profughi ambientali*»);

5.5.1.5 *art 6*: la previsione che attribuisce agli Stati membri la facoltà di esigere che le domande siano introdotte in un *luogo designato* appare non coordinata con le successive disposizioni dell'*art. 7* e sembra comunque limitativa rispetto all'auspicato e già previsto *più ampio accesso alla procedura*;

5.5.1.6 *art 10, punto 13 (*)*: in tutti i casi di decisioni negative, devono essere notificati all'interessato, nella sua lingua, e ai suoi legali rappresentanti, non solo la motivazione del rigetto della domanda, ma anche termini (ragionevoli e accettabili), modalità e procedure di opposizione e di ricorso;

5.5.1.7 *art. 12, punto 19, lett. d (**)*: la facoltà attribuita alle autorità competenti di *perquisire* il richiedente e i suoi effetti personali potrebbe risultare in contrasto con le garanzie costituzionali previste da diversi ordinamenti degli Stati membri;

5.5.1.8 *art. 34, lett. c)*: i *gravi motivi*, allegati dal richiedente per escludere che il *paese terzo designato paese di origine sicuro* in realtà non lo sia, andrebbero opportunamente meglio *specificati*. Anche se il CESE ritiene che sia *difficile stabilire, alcune volte, una definizione unanimemente accettata di paese terzo sicuro*;

5.5.1.9 sul punto, spunti di riflessione potrebbero derivare, peraltro, dalla *sentenza 6 maggio 2008, C-133/06 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, che ha annullato l'*art. 29, 1° e 2° comma, e l'art. 36, 3° comma, della direttiva Procedure 2005/85/CE*.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Nel caso di profughi che lasciano il proprio paese non a causa di discriminazione individuale cui siano stati sottoposti, bensì al verificarsi di gravi eventi (guerra civile, violenze generalizzate, aggressioni esterne, catastrofi naturali, profughi ambientali, ecc.) non è in generale prevista la possibilità di richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato. Tuttavia, le normative sulla immigrazione consentono di far fronte a emergenze umanitarie causate da eventi eccezionali, prevedendo interventi di protezione temporanea necessari per accogliere in maniera tempestiva e adeguata le popolazioni sfollate.

^(*) Nella versione inglese corrisponde all'art 10, punto 2.

^(**) Nella versione inglese corrisponde all'art. 12, punto 2, lett. d).