



NOTA N. 27

LA PROPOSTA SUI PAESI DI ORIGINE SICURI

TITOLO ATTO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE		
NUMERO ATTO	COM (2015) 452		
NUMERO PROCEDURA	2015/0211 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	09/09/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	13/09/2015		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	09/11/2015		
ASSEGNATO IL	15/09/2015		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	22/10/2015
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	15/10/2015
OGGETTO	L'atto provvede a modificare la direttiva 2013/32/UE introducendo un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri, sulla base dei criteri già previsti nella direttiva stessa.		
BASE GIURIDICA	Art. 78, paragrafo 2, lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti e secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo, che includa "procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria".		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo generale dell'azione proposta non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può essere conseguito meglio a livello dell'Unione europea. Più in particolare, la proposta della Commissione intende superare alcune divergenze esistenti tra gli elenchi nazionali di paesi di origine sicuri istituiti dagli Stati membri, "le quali fanno sì che i richiedenti protezione internazionale provenienti da un medesimo paese		

terzo non siano sempre soggetti alle stesse procedure negli Stati membri".

In merito al principio di proporzionalità, le modifiche proposte al quadro legislativo vigente non vanno oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo fissato e non intervengono a modificare o ampliare i criteri già fissati dalla direttiva 2013/32/UE. Quanto alla scelta dello strumento legislativo, essa si giustifica per la natura stessa dell'elenco comune istituito a livello dell'Unione, che dovrà essere direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

ANNOTAZIONI:

*Sulla proposta in oggetto, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. *infra*).*

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

Nell'Agenda europea sulla migrazione (COM (2015) 240), presentata il 9 maggio 2015, la Commissione europea ha elencato una serie di iniziative da intraprendere per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio i fenomeni migratori in tutti i loro aspetti. Tra queste, anche alla luce dell'attuale pressione senza precedenti sui sistemi d'asilo degli Stati membri, particolare rilievo ha assunto il rafforzamento delle disposizioni sui paesi d'origine sicuri di cui alla direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e in particolare, come sottolineato dal Consiglio europeo del 25 e 25 giugno 2015, l'istituzione di un elenco comune a livello UE di paesi di origine sicuri.

La direttiva 2013/32/UE consente agli Stati membri di applicare specifiche norme procedurali, in particolare procedure accelerate e svolte direttamente alla frontiera, se il richiedente è cittadino di un paese (o apolide in relazione a un paese terzo di precedente residenza abituale) che è stato designato come paese d'origine sicuro dal diritto nazionale e che, inoltre, può essere considerato sicuro per il richiedente in funzione delle sue particolari circostanze.

In realtà, non tutti gli Stati membri hanno adottato elenchi nazionali di paesi di origine sicuri, e tra gli elenchi adottati vi sono divergenze a tratti significative, che potrebbero derivare da differenze nella valutazione della sicurezza di taluni paesi terzi o da differenze nella natura dei flussi di cittadini di paesi terzi verso gli Stati membri.¹

La direttiva 2013/32/UE, nel suo allegato I, stabilisce altresì i seguenti criteri comuni per la designazione dei paesi terzi di origine sicuri:

¹ Sulla base dei dati raccolti dal CERDP a seguito di una specifica richiesta del Bundestag tedesco, tra gli Stati membri che hanno redatto una lista nazionale dei Paesi di origine sicuri figurano Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito. Gli elenchi nazionali differiscono in misura molto significativa: a titolo esemplificativo, l'Albania è inclusa negli elenchi di Belgio, Francia, Lussemburgo e Regno Unito ma non in quelli di Danimarca e Slovacchia. Anche sul piano meramente quantitativo, si registrano importanti variazioni, dai soli cinque paesi sicuri della Danimarca ai ventisei del Regno Unito, che peraltro introduce, per molti paesi, un'ulteriore distinzione legata al sesso del richiedente protezione internazionale. L'Italia rientra tra gli Stati membri che non hanno predisposto un elenco dei Paesi sicuri.

Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 della direttiva 2011/95/UE², né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante:

- a) Le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate;*
- b) Il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e/o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2 di detta Convenzione europea;*
- c) Il rispetto del principio di "non-refoulement" conformemente alla Convenzione di Ginevra;*
- d) Un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.*

Come già ricordato, la proposta in esame mira a istituire un elenco a livello UE di Paesi terzi di origine sicuri, senza modificare i criteri fissati nel dettaglio dalla direttiva 2013/32/UE.

Tale elenco, formulato sulla base delle relazioni del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e delle informazioni trasmesse dagli Stati membri, dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), dal Consiglio d'Europa, dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e da altre pertinenti organizzazioni internazionali, include Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

La Commissione, nella relazione che accompagna la proposta di regolamento, esamina nei dettagli la situazione nei Paesi sopra elencati, con particolare riferimento alla sussistenza dei criteri di cui all'allegato I della direttiva 2013/32/UE. Particolare peso, nella valutazione effettuata, ha avuto lo status di candidato o potenziale candidato all'adesione all'UE, che accomuna tutti i Paesi terzi inclusi nella lista. La Commissione avrà peraltro l'obbligo di riesaminare periodicamente la situazione nei Paesi terzi che figurano nell'elenco comune dell'UE, sulla base della stessa gamma aggiornata di fonti di informazione che ha presieduto alla loro inclusione.

La relazione della Commissione sottolinea altresì come la proposta di regolamento in esame rappresenti solamente "il primo passo verso l'obiettivo di istituire a livello dell'Unione un elenco comune completo di paesi di origine sicuri". Pertanto, la Commissione potrà aggiornare l'elenco inserendovi altri paesi "che soddisfino i criteri per essere designati come sicuri nell'elenco comune dell'UE", dando priorità "ai paesi terzi di origine di un numero significativo di richiedenti protezione internazionale nell'UE, quali il Bangladesh, il Pakistan e il Senegal".

Le modifiche all'elenco comune dovranno essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria. Tuttavia, si prevede che, in caso di repentino deterioramento della situazione di un Paese terzo incluso nell'elenco, sia conferito alla Commissione il potere di adottare un atto delegato a norma dell'articolo 290 del TFUE "per sospendere, per un periodo di un anno, l'inclusione di detto Paese terzo nell'elenco qualora ritenga, sulla base di una valutazione circostanziata, che non siano più soddisfatte le condizioni per considerare tale Paese terzo un

² Trattasi della direttiva che reca norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Paese di origine sicuro". Tale sospensione può essere prorogata di un ulteriore anno qualora la Commissione "abbia proposto una modifica del regolamento al fine di depennare tale Paese terzo dall'elenco comune dell'UE dei Paesi d'origine sicuri".

La Commissione si impegna altresì a presentare una relazione tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, "in merito alla possibilità di adottare ulteriori misure di armonizzazione", che potrebbero spingersi fino a rendere non più necessari elenchi nazionali di paesi di origine sicuri.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO

In data 30 settembre 2015, ottemperando a quanto disposto dall'art. 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Dipartimento politiche europee presso la Presidenza del Consiglio ha trasmesso alle Camere la relazione sulla proposta di regolamento in esame, predisposta dal Ministero dell'Interno.

Nella Relazione, il Governo esprime una valutazione positiva della proposta in termini di conformità agli interessi nazionali, in quanto diretta "a dare sostegno all'Italia nella gestione dei flussi migratori irregolari, in una fase di particolare pressione".

La Relazione evidenzia altresì come la proposta rappresenti solamente il primo passo verso l'obiettivo di istituire, a livello dell'Unione, un elenco comune completo di paesi d'origine sicuri; elenco che potrebbe essere ampliato, su proposta della Commissione, anche successivamente all'adozione del provvedimento da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Il Governo dà altresì particolare risalto all'intento della stessa Commissione di presentare una relazione tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, "in merito alla possibilità di adottare ulteriori misure di armonizzazione che potrebbero comportare l'eliminazione dell'esigenza di elenchi nazionali di paesi di origine sicuri", e ricorda come l'introduzione della lista dei Paesi sicuri non comporti comunque "l'automaticità del respingimento ma solo la possibilità di prevedere procedure accelerate per la definizione degli eventuali rimpatri", né precluda la "possibilità per ciascuno di chiedere la protezione internazionale" o "l'obbligo per i Paesi di arrivo di istruire la relativa pratica".

L'ESAME DELLA PROPOSTA IN CONSIGLIO

La proposta di regolamento è stata oggetto di un primo scambio di opinioni da parte degli organi preparatori del Consiglio, nelle riunioni del 17 settembre ("amici della presidenza") e del 29 settembre ("Consiglieri GAI"). Gli orientamenti emersi e gli esiti delle discussioni sono stati fatti propri e ribaditi dal Consiglio GAI degli scorsi 7 e 8 ottobre.

Le delegazioni degli Stati membri hanno convenuto sull'importanza di istituire un elenco comune di paesi di origine sicuri, e hanno proceduto a chiarire "il nesso tra l'elenco comune dell'UE e gli elenchi nazionali" - che da esso non devono considerarsi né assorbiti, né sostituiti - Sono state inoltre formulate osservazioni iniziali sul progetto di elenco comune³.

"Si è altresì rilevato che, conformemente a un requisito posto dalla Corte di giustizia, il colegislatore dell'UE dovrebbe essere in grado di dimostrare di avere attentamente valutato l'interferenza di uno strumento proposto con i diritti fondamentali sanciti dalla Carta e di aver valutato soluzioni alternative per raggiungere l'obiettivo perseguito che sarebbero meno restrittive dei diritti fondamentali. Si è pertanto deciso che per ciascuno dei paesi di origine in questione il gruppo di lavoro avrebbe condotto una valutazione approfondita". A tal fine, il gruppo di lavoro "Asilo" è stato invitato a proseguire le discussioni sul progetto di regolamento.

³ Da notizie stampa, i principali contrasti si sarebbero verificati intorno all'inserimento tra i Paesi di origine sicuri della Turchia.

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA

La proposta in questione presenta alcune criticità che appare opportuno evidenziare.

Il rafforzamento delle disposizioni sui paesi d'origine sicuri di cui alla direttiva 2013/32/UE risponde essenzialmente all'esigenza di contrastare in modo più efficace gli abusi del diritto di asilo, prevedendo procedure per una trattazione più rapida delle domande presentate da persone il cui paese di origine è ritenuto sicuro. Più precisamente, in base all'articolo 31, paragrafo 8, della direttiva, gli Stati membri possono prevedere che la procedura d'esame della domanda di protezione sia accelerata se il richiedente proviene da un paese sicuro. Secondo il legislatore europeo, il rapido trattamento delle domande di protezione internazionale che hanno maggiore probabilità di essere infondate dovrebbe determinare una riduzione della pressione sui sistemi di asilo degli Stati membri e un miglioramento della loro efficienza complessiva. Come previsto dal "considerando" n. 20 della direttiva, l'accelerazione della procedura di esame avviene attraverso l'introduzione di termini più brevi, ma ragionevoli, in talune fasi procedurali, salvaguardando in ogni caso lo svolgimento di un esame adeguato e completo e l'accesso effettivo del richiedente ai principi fondamentali e alle garanzie previste dalla Direttiva.

Al riguardo, si osserva che la riduzione dei tempi della procedura di esame delle domande di protezione internazionale comporta senz'altro un risparmio nelle spese di accoglienza. Tuttavia, il numero di casi che possono essere trattati in un certo tempo dall'organo competente è necessariamente limitato; inoltre, la durata della procedura è evidentemente più lunga nei paesi, come l'Italia, nei quali il numero complessivo dei richiedenti è molto elevato. Alla luce di queste osservazioni, la riduzione dei tempi di esame per coloro che provengono da un paese dichiarato sicuro si presta a un duplice rilievo: da un lato, ha un'operatività necessariamente ristretta in quanto non può oltrepassare dei ben precisi limiti normativi e operativi; dall'altro, determina un inevitabile allungamento delle procedure per i richiedenti che provengono da paesi non sicuri.

Va, altresì, considerato che è interesse del richiedente occultare la provenienza da un paese sicuro; i tempi di accertamento da parte delle autorità competenti della veridicità della dichiarazione di nazionalità effettuata al momento dell'arrivo risultano, però, difficilmente compatibili con una procedura accelerata. L'applicazione delle procedure accelerate non è scontata neanche in caso di mancanza di documenti relativi all'ingresso o di uso di documenti falsi; infatti, in base al "considerando" 21 della direttiva, tali circostanze non comportano di per sé un ricorso automatico alle procedure accelerate se il richiedente è in grado di motivarle debitamente. Per queste ragioni, nella trattazione delle domande di protezione internazionale il ricorso alle procedure per la riduzione dei tempi di esame potrebbe essere in concreto molto ridotto.

La valutazione dell'impatto della proposta in questione in termini di alleggerimento della pressione migratoria è strettamente collegata all'origine dei flussi. Per gli Stati membri che hanno un elevato numero di richiedenti asilo da paesi considerati sicuri, la previsione di procedure volte a consentire un esame più rapido delle domande e ad accelerare i rimpatri qualora venga accertata l'insussistenza delle condizioni per la concessione dell'asilo appare senz'altro utile rispetto agli obiettivi prefigurati. In Italia, invece, dove i flussi migratori provengono principalmente da paesi non sicuri, quali Eritrea, Nigeria, Somalia e Sudan, la medesima normativa rischia di avere effetti positivi estremamente limitati.