volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il Parlamento Europeo uccide il diritto di asilo

Autore: Gianfranco Schiavone

Nel più recente diritto europeo **il riferimento al "Paese terzo sicuro" veicola la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di asilo presentata alla frontiera o nel territorio di uno Stato dell'Unione**, evitandone l'esame nel merito e disponendo l'invio del richiedente in un Paese terzo, diverso da quello di origine, che accetta di esaminare la domanda di asilo in luogo del paese UE. Il Paese terzo deve garantire una "protezione effettiva", come definita dall'art. 57 del Regolamento (UE) n. 2024/1348 sulle procedure che entrerà in vigore a giugno 2026. La nozione di Paese terzo sicuro è presente da tempo nel sistema europeo di asilo come opzione normativa volontaria da parte degli Stati membri con un'applicazione variabile tra i diversi Stati. In alcuni casi, come quello dell'Italia, la stessa nozione giuridica non è presente nell'ordinamento interno ma verrà introdotta, da giugno 2026, con l'attuazione della riforma del sistema UE sull'asilo legata al cosiddetto Patto per l'Immigrazione e l'Asilo.

Il 10 febbraio scorso il Parlamento Europeo ha votato la proposta della Commissione di adottare una modifica all'articolo 59 del Regolamento (UE) n. 2024/1348, approvato nel 2024, prevedendo che **gli Stati possano applicare il concetto di Paese terzo sicuro (e pertanto dichiarare inammissibile una domanda di asilo, rifiutando di esaminarla nel merito)** se è soddisfatta una delle seguenti condizioni: ***a)* esiste un legame tra il richiedente e il Paese terzo** in questione, in base al quale sarebbe ragionevole per lui o lei recarsi in quel Paese; ***b)* il richiedente ha transitato nel Paese terzo** in questione; ***c)* esiste un accordo o un'intesa con il Paese terzo** interessato che impone l'esame del merito delle domande di protezione effettiva presentate dai richiedenti soggetti a tale accordo o intesa.

La prima fattispecie non apporta sostanziali modifiche a quanto era già previsto dal testo originario del Regolamento (UE) 2024/1348. Si tratta di un'ipotesi molto circoscritta che richiede una valutazione individuale della concreta situazione del richiedente. La seconda fattispecie invece introduce la possibilità di considerare il semplice transito del richiedente attraverso un Paese terzo che può fornite una protezione effettiva un criterio di per sé sufficiente per rifiutarsi di esaminare la domanda di asilo e rinviare il richiedente in tale Paese. È di tutta evidenza che **l'applicazione di tale principio renderebbe l'intera UE una sorta di isola inaccessibile a tutti i richiedenti asilo che provengono da paesi non confinanti** con l'Unione che non giungono in Europa in maniera "regolare" ovvero già muniti di un visto di ingresso o a seguito di operazioni umanitarie.

Al pari della seconda nuova fattispecie, **anche la terza, ovvero quella connessa all'esistenza di un accordo o di un'intesa con un Paese terzo cui devolvere la competenza all'esame della domanda, appare incompatibile con il diritto internazionale** sui rifugiati. Già in una nota dell'UNHCR sull'esternalizzazione della protezione internazionale del 28 maggio 2021 l'Agenzia ONU sottolineava che il sistema

della protezione dei rifugiati dipende strettamente della cooperazione internazionale e che risulta lecita la possibilità per gli Stati di stipulare accordi che migliorino la condivisione della responsabilità e rinforzino il concreto esercizio dei diritti dei rifugiati. Aggiungeva, peraltro, che, se non esiste un diritto assoluto da parte di un rifugiato di scegliere il paese di asilo e sono possibili dei trasferimenti di richiedenti da un Paese a un altro, ciò può accadere legittimamente solo in situazioni molto circoscritte. **Se invece «alcune misure o accordi tra Stati servono in pratica a trasferire, ridurre al minimo o a eludere le responsabilità** anziché a facilitare l'accesso alla protezione internazionale attraverso la cooperazione internazionale, come richiesto dalla Convenzione sui rifugiati del 1951 e al patto globale sui rifugiati» (punto 3) **esse non vanno ritenute legittime.** Infatti, ad avviso dell'Agenzia, tutte «le misure volte a evitare la responsabilità o a trasferire anziché condividere gli oneri, o che di fatto hanno tale effetto, sono contrarie alla Convenzione sui rifugiati del 1951». Anche in una recente nota sul trasferimento dei rifugiati dell'agosto 2025, proprio mentre era in discussione la proposta di riforma approvata dal Parlamento, l'UNHCR ha inutilmente ribadito che «**gli accordi internazionali di trasferimento non sono legittimi quando costituiscono, in tutto o in parte un tentativo da parte di uno Stato di sottrarsi ai propri obblighi giuridici internazionali**». Inoltre il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani nel suo recente Rapporto del 4 settembre ha acutamente evidenziato che «su scala globale la stragrande maggioranza dei rifugiati rimane in Paesi vicini a quello di origine. **Spesso questi Paesi ospitanti non hanno la capacità di fornire una protezione adeguata** a questi rifugiati e hanno difficoltà a soddisfare le loro esigenze. **Gli Stati membri del Consiglio d'Europa che propongono processi di asilo esternalizzati, invece, sono spesso tra i Paesi con il più alto PIL pro capite, con i sistemi di asilo più solidi** e in grado – almeno in termini di disponibilità di risorse – di fornire strutture di accoglienza adeguate per il numero relativamente basso di rifugiati e richiedenti asilo presenti sul loro territorio».

La normativa dell'UE che sta per essere implementata non stabilisce, dunque, in alcun modo al ricorrere di quali condizioni e in base a quali criteri uno Stato dell'Unione o l'Unione stessa possa stipulare uno specifico accordo o un'intesa con un Paese terzo per trasferirvi la competenza all'esame delle domande di asilo presentate nel territorio dell'Unione. Tali accordi devono, peraltro, sempre essere finalizzati all'obiettivo del miglioramento del sistema internazionale di protezione dei rifugiati; diversamente sono illegittimi. **La nuova normativa in materia di Paesi terzi sicuri che sta per essere implementata appare pertanto in radicale contrasto con quanto prevede l'art. 78 par. 1 del TFUE** (Trattato sul funzionamento dell'UE) secondo il quale «l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e agli altri trattati pertinenti». Il giudice nazionale chiamato a decidere in un caso concreto sulla legittimità della decisione di dichiarare inammissibile la domanda di

protezione internazionale e del connesso rinvio del richiedente in un Paese terzo sicuro non potrà, dunque, che riscontrare il contrasto normativo e disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Con **la seconda proposta appena approvata dal Parlamento Europeo** nella stessa infelice sessione plenaria del 10 febbraio scorso è stata ridefinita come segue la nozione di Paese di origine sicuro: «I paesi terzi possono essere designati paesi di origine sicuri a norma del presente regolamento soltanto se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non vi sono persecuzioni quali definite all'articolo 9 del regolamento (UE) 2024/1347, né alcun rischio reale di danno grave quale definito all'articolo 15 di tale regolamento» (art. 62 par.1) e, pertanto, «i paesi terzi possono essere designati paesi di origine sicuri a livello dell'Unione in base alle condizioni previste all'articolo 61 e al presente articolo» (par. 2). La principale novità è tuttavia rappresentata dal nuovo paragrafo 1 *bis* dello stesso articolo nel quale viene previsto che «**i paesi terzi elencati nell'allegato II del presente regolamento sono designati paesi di origine sicuri a livello dell'Unione**» e, come noto, l'allegato inserisce come Paesi di origine sicuri Bangladesh, Colombia, Egitto, Kosovo, India, Marocco e Tunisia.

Nel nuovo assetto normativo si annida un problema giuridico rilevantissimo. **Nel caso in cui un Paese non abbia, in concreto, un ordinamento democratico, ma venga tuttavia inserito nella lista comune europea, tale inserimento avverrebbe in contrasto con i criteri indicati dalla nozione giuridica di Paese di origine sicura** che legittimano l'inserimento nella lista. In parole semplici inserire una mela marcia in un cestino di frutta sana non trasforma la mela marcia in una buona. È, a mio avviso, il caso di diversi dei Paesi presenti nella lista, e, in particolare, di Stati pienamente autoritari come la Tunisia e l'Egitto. **L'obiettivo politico della creazione per legge della lista comune dell'UE è ben noto e consiste nell'evitare le problematiche giuridiche sollevate dalla magistratura italiana** in sede di applicazione del protocollo tra Italia e Albania proprio sulla nozione di Paese di origine sicuro per come è definito dalla vigente normativa UE (la Direttiva 2013/32/UE) che sta per morire. Tuttavia anche con la nuova norma il giudice investito di un ricorso in relazione all'applicazione della nuova disposizione, nel caso ravvisi profili di contrasto tra la nozione giuridica di Paese di origine sicuro e l'inserimento nella lista dei paesi sicuri di uno specifico Paese che non sembra possedere i requisiti giuridici previsti dalla normativa per poter essere designato come tale, dovrebbe investire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con un rinvio pregiudiziale volto a dipanare il contrasto normativo.

La riforma della nozione di Paese terzo sicuro (senza dubbio la più grave di quelle considerate) ma, per alcuni profili, anche il pasticcio della norma sui Paesi di origine sicuri rappresentano **le scelte più estremiste finora fatte in Europa sul diritto d'asilo** ed evidenziano la chiara volontà di scardinare tale diritto lasciandolo formalmente intatto tra i diritti umani fondamentali riconosciuti dall'Unione ma svuotandolo di ogni concretezza ed

efficacia e delegando a Paesi terzi il rispetto di quegli obblighi giuridici che noi europei proclameremo ancora ad alta voce ma di cui in realtà intendiamo disfarci.