

Unione Europea e Bielorussia: come trasformare una crisi politica in una crisi dei diritti umani

**Commento di ASGI sulla Proposta della Commissione per una
decisione del Consiglio basata sull'articolo 78 (3) TFUE**

Policy Paper – dicembre 2021

Il 1° dicembre la Commissione Europea ha presentato una serie di misure di carattere giuridico e pratico per affrontare la crisi alla frontiera con la Bielorussia. Tra queste, vi è la proposta di adozione di una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 78 (3) TFUE per l'utilizzo di misure di emergenza temporanee in materia di asilo e rimpatrio.

La proposta è allarmante perché, invece di fornire una risposta giuridica efficace alla crisi umanitaria in corso, improntata alla protezione dei diritti delle persone al confine, introduce ulteriori limitazioni al diritto d'asilo e potenzia le procedure di frontiera, promuovendo di fatto la detenzione e l'abbassamento del livello delle condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo.

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/).

Sommario

La situazione al confine con la Bielorussia e le violazioni del diritto UE	1
Il contenuto della proposta	2
1. Compressione dei modi e luoghi di registrazione della domanda di asilo.	2
2. Applicazione generalizzata della procedura di frontiera e riduzione delle garanzie	2
3. Deroghe alle misure di accoglienza.....	2
4. Esecuzione del rimpatrio al di fuori delle garanzie previste dalla Direttiva 2008/115/CE	3
5. Sostegno operativo da parte delle agenzie UE.....	3
Le principali criticità.....	4
1. Una risposta inadeguata: i dubbi sull'utilizzo dell'articolo 78 (3) TFUE.....	4
2. L'utilizzo della crisi per sperimentare le misure del Patto Europeo	6
3. Indebolire ulteriormente il diritto d'asilo e aprire la strada ai respingimenti illegali	7
4. Detenzione, condizioni di vita degradanti e assenza di tutela per i vulnerabili: i pericoli collegati alla procedura di frontiera	9
Proposte e raccomandazioni	11

La situazione al confine con la Bielorussia e le violazioni del diritto UE

Da diversi mesi, alcune migliaia di persone in transito, principalmente provenienti da Iraq, Siria e Afghanistan, sono bloccate al confine tra la Bielorussia e tre Paesi europei (Lettonia, Lituania e Polonia): l'accesso al territorio europeo - e alla possibilità di presentare domanda di asilo - viene loro negato e [sono sistematicamente respinte verso la Bielorussia, spesso anche con l'utilizzo della forza](#)¹. [Almeno 13 persone sono morte nel tentativo di attraversare il confine.](#)

Negli ultimi 4 mesi, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) [ha accolto 43 richieste di misure cautelari](#) formulate da richiedenti asilo presenti per la maggior parte in Polonia, per prevenire una violazione degli artt. 2 e 3 CEDU. La Corte ha ordinato ai governi di fornire assistenza (cibo, acqua, vestiti, cure mediche e un riparo) ai migranti, ma in numerosi casi ha anche imposto di astenersi dal respingimento, garantendo la possibilità di chiedere asilo.

Infatti, in seguito alla dichiarazione di volontà del dittatore Lukashenko di agevolare l'ingresso dei migranti in Europa, tutti e tre i Paesi al confine [hanno modificato la propria normativa interna](#) per introdurre ostacoli nell'accesso alla procedura di asilo, estendere il ricorso alla detenzione, agevolare i respingimenti. In particolare, la [nuova normativa polacca](#), basata sul presupposto dello stato di emergenza, [è ritenuta apertamente in contrasto con il principio di non-refoulement.](#)

Come si vedrà l'intervento della Commissione, invece di promuovere la disapplicazione di tali norme incompatibili con la Carta dei diritti fondamentali e con il diritto dell'UE, finisce per ammetterle e legittimarle, muovendosi di fatto in aperto contrasto con i principi sanciti anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In tempi non sospetti, infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, [aveva già avuto modo di affermare il carattere sistematico e non episodico delle violazioni](#) commesse dalle autorità polacche al confine con la Bielorussia (in particolare nel caso *MK*).

¹ Per una analisi dettagliata della situazione al confine tra Polonia e Bielorussia, si veda Grupa Granica, Humanitarian Crisis at the Polish-Belarus border, al link: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/12/Grupa-Granica-Report-%E2%80%93-Humanitarian-crisis-at-the-Polish-Belarusian-border-1.pdf>.

Il contenuto della proposta

Secondo la Commissione le misure emergenziali sarebbero giustificate dall' *"afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi strumentalizzati dalla Bielorussia a fini politici"*, situazione che viene collegata ad una minaccia all'integrità e alla sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati Membri.

L'assunto di partenza della Commissione è che le attuali disposizioni della Direttive in materia di asilo [Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE] non forniscono *"strumenti adeguati a rispondere efficacemente all'attuale situazione di emergenza caratterizzata dalla strumentalizzazione dei migranti"*. In realtà, la Commissione riconduce la criticità della situazione non tanto alle difficoltà del sistema di accoglienza e di asilo (elemento che non viene menzionato nella Relazione introduttiva), ma al fatto che strumentalizzando i migranti, la Bielorussia attenta all'integrità e sicurezza dell'Unione (cfr. Considerando n. 19 e 20 e Relazione introduttiva).

La Commissione propone, quindi, di introdurre **incisive deroghe alle previsioni delle Direttive, che si applicheranno solo a Lettonia, Lituania e Polonia e dovrebbero rimanere in vigore per sei mesi**. In particolare, le modifiche riguardano i seguenti punti:

1. Compressione dei modi e luoghi di registrazione della domanda di asilo.

Si deroga all'art. 6 Direttiva 2013/32/UE, prevedendo che la registrazione della domanda di asilo possa avvenire **solo in specifici punti situati alla frontiera**, e consentendo di **estendere fino a quattro settimane** il termine per la registrazione delle domande di asilo.

2. Applicazione generalizzata della procedura di frontiera e riduzione delle garanzie

Si deroga agli artt. 31 e 43 Direttiva 2013/32/UE, consentendo di **applicare a tutti i richiedenti asilo al confine la procedura di frontiera**, anche per la valutazione della domanda nel merito, senza prevedere alcuna eccezione per le categorie vulnerabili;

Si deroga all'art. 43 Direttiva 2013/32/UE, consentendo l'estensione della procedura di frontiera fino a 6 settimane. Si indica che la proroga *"aiuterà lo Stato membro ad applicare la finzione del non ingresso per un periodo di tempo più lungo, garantendo una maggiore flessibilità per far fronte all'aumento del carico di lavoro"*;

Si deroga all'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE, consentendo di **escludere l'effetto sospensivo dei ricorsi** per tutte le procedure di asilo che seguono la procedura di frontiera.

3. Deroghe alle misure di accoglienza

Si introduce una **deroga al rispetto delle previsioni in materia di accoglienza**, di cui alla Direttiva 2013/33/UE, per i richiedenti asilo presenti in prossimità del confine. Gli Stati dovranno unicamente garantire che siano soddisfatte le esigenze essenziali dei richiedenti, e in particolare,



cibo, acqua, vestiario, cure mediche adeguate e “un ricovero temporaneo adeguato alle condizioni meteorologiche” e possono omettere di applicare ulteriori misure di accoglienza e protezione.

4. Esecuzione del rimpatrio al di fuori delle garanzie previste dalla Direttiva 2008/115/CE

Si prevede che gli Stati possano decidere di **non applicare la Direttiva 2008/115/CE alle operazioni di rimpatrio**, per velocizzare le procedure di allontanamento e respingimento. Viene fatto salvo il dovere di non riservare agli stranieri un trattamento inferiore rispetto a quello previsto da alcuni articoli specifici della direttiva (es. rispetto del principio di *non-refoulement*). Tuttavia, sono escluse le garanzie procedurali, ed in particolare in quelle in materia di rimedi effettivi.

5. Sostegno operativo da parte delle agenzie UE

La parte finale della proposta di decisione delinea il sostegno operativo che potrà essere fornito dall’Agenzia europea della guardia di frontiera, dall’Agenzia europea di sostegno per l’asilo e da Europol. Per quanto riguarda, nello specifico, Frontex, si prevede la possibilità di invio di squadre permanenti per **svolgere attività di sorveglianza delle frontiere, supporto ai rimpatri e svolgimento dello screening volto all’identificazione dei migranti**.

Le principali criticità

Premessa necessaria alle considerazioni che seguiranno è quella secondo cui la crisi in corso, riguardante i rapporti tra UE e Bielorussia, è in primo luogo politica. L'emergenza umanitaria non è che la conseguenza di una precisa scelta dei Paesi europei di non soccorrere e accogliere i migranti, in violazione delle obbligazioni che discendono dalla CEDU e dal diritto UE.

La stessa Commissione ([attraverso le dichiarazioni dei commissari Schinas e Johansson](#)) ha precisato che non si tratta di una crisi migratoria perché, sebbene gli arrivi di persone dalla cd. rotta orientale sia aumentato nel corso del periodo estivo, si tratta comunque di numeri contenuti e in progressiva diminuzione.

È innegabile che la Bielorussia abbia voluto strumentalizzare le persone in transito per scopi politici; tuttavia, **i migranti e i richiedenti asilo presenti al confine non sono in alcun modo una minaccia alla sicurezza e integrità dell'Unione.** Sono, invece, soggetti titolari di diritti fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione (*in primis* dalla Carta) e che, sulla base del diritto secondario in materia di asilo, possono accedere a precise garanzie e tutele. Attualmente, il diritto dell'Unione e i diritti fondamentali dei cittadini stranieri presenti ai confini con la Bielorussia non sono pienamente rispettati.

Di fronte a questo quadro, la risposta fornita dalla Commissione – che nel sistema istituzionale ricopre un ruolo di custode e promotrice dei valori dell'Unione, nonché del rispetto del diritto UE – va in una doppia direzione: fornire [assistenza umanitaria di base](#) anche attraverso l'impiego di fondi d'emergenza e rafforzare le procedure di frontiera per consentire agli Stati di derogare alle stesse regole che dovrebbero invece essere chiamati a rispettare.

In generale la tendenza dell'Unione Europea a investire fondi per assicurare i bisogni di base ai migranti presenti in Paesi terzi senza tuttavia garantire il pieno rispetto del diritto di asilo e l'accesso al territorio appare essere fortemente criticabile, risultando anche espressione della crescente volontà delle istituzioni europee di esternalizzare il controllo dei confini dell'UE.

Nel caso di specie a destare preoccupazione sono sia le modalità di intervento scelte sia il contenuto delle misure proposte.

1. Una risposta inadeguata: i dubbi sull'utilizzo dell'articolo 78 (3) TFUE

Lo strumento giuridico cui ha fatto ricorso la Commissione è la decisione temporanea ed emergenziale del Consiglio, di cui all'articolo 78 (3) TFUE. La norma dispone che *“qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una **situazione di emergenza** caratterizzata da un **afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi**, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”*.

Nel 2015, l'adozione di una simile decisione era stata strumentale a *“sostenere l'Italia e la Grecia nel rafforzamento dei rispettivi sistemi di asilo”*, attraverso l'attivazione di un meccanismo di solidarietà che si aggiungeva alle regole previgenti. In quell'anno, i due Stati erano stati interessati dall'arrivo di un elevato numero di migranti e richiedenti asilo, sia in termini assoluti che in confronto agli anni precedenti (secondo i dati Frontex, più di 1 milione di persone sono arrivate via mare nel 2015, [rispettivamente 153946 in Italia e 885386 in Grecia](#)).

Oggi, **il numero di attraversamenti alla frontiera tra Bielorussia e Lettonia, Lituania e Polonia è decisamente più contenuto: a novembre 2021, [gli attraversamenti irregolari dei confini erano 7371](#)**; le domande di asilo presentate nei 3 Paesi nel corso sono meno di 10.000 (con [specifico riferimento alla Polonia](#), tra gennaio e novembre 2021 sono state registrate le domande di asilo per 6.153 persone, provenienti principalmente da Afghanistan, Iraq, Bielorussia e Russia). Il numero non tiene conto, ovviamente, delle richieste di asilo presentate e non registrate dalle autorità, ma, sempre con riferimento alla Polonia, [sono state registrati centinaia di azioni volte a impedire l'accesso al territorio dello Stato](#), rivolti anche nei confronti di richiedenti protezione.

Di fronte ai numeri contenuti, e ad una situazione di crisi non migratoria ma geopolitica, che peraltro prosegue ormai da diversi mesi, è legittimo chiedersi se sussistano i requisiti per l'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 78 (3) TFUE. Presupposto di tale decisione è l'esistenza di una *“situazione di emergenza”*, caratterizzata da un *“afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi”*: secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, **tale afflusso deve essere tale da rendere *“impossibile il funzionamento normale del regime comune di asilo dell'Unione”*** (CGUE, [Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione Europea, C-643/15 and C-647/15](#), par. 114).

In primo luogo, [come rilevato da ECRE](#), la Commissione fa riferimento ad una *“situazione di emergenza caratterizzata dalla **strumentalizzazione** dei migranti”*. Benché questo termine sia più volte richiamato nel corso della Relazione Introduttiva, la proposta non ne fornisce alcuna definizione precisa, **né emerge con chiarezza il collegamento causale tra la *“strumentalizzazione”* e il verificarsi di una situazione emergenziale nei Paesi membri.**

Se pure vi è una *“strumentalizzazione”*, e, come ulteriormente indicato dalla Commissione, un *“attacco ibrido”* da parte della Bielorussia, **non è dato comprendere in quale modo questa situazione costituisca una minaccia per la tenuta del sistema di asilo dei Paesi europei**, dal momento che i numeri di ingressi e di richieste di asilo sono ridotti.

In secondo luogo, sorgono dubbi anche in merito alla necessità e proporzionalità della misura proposta, dal momento che **le Direttive attuali già prevedono specifiche misure eccezionali per affrontare situazioni legate all'aumento del flusso di migranti e alla loro presenza al confine**: si vedano, ad esempio, gli artt. 6, par.5 e 43, par.3 Direttiva 2013/32/UE, art. 18, par.9 Direttiva

2013/33/UE, art. 2 e art. 18 Direttiva 2008/115/CE². Qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, pur nel rispetto delle valutazioni di natura politica operate dalle istituzioni, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti (CGUE, Polonia c. Parlamento e Consiglio, C-358/14, par. 78).

Infine, come analizzato di seguito, una delle principali preoccupazioni di ASGI è che **l'utilizzo dell'art. 78 (3) TFUE sia funzionale alla legittimazione di deroghe sostanziali dell'acquis europeo in materia di asilo**. La Corte di Giustizia ha ammesso che le misure temporanee possano in via di principio derogare anche a disposizioni di atti legislativi, imponendo però che queste *“si limitino a rispondere in modo rapido ed effettivo, mediante una disciplina provvisoria, ad una situazione di crisi precisa, ciò che esclude che dette misure possano avere per oggetto o per effetto di sostituire o di modificare in modo permanente e generale gli atti legislativi di cui sopra, aggirando così la procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo 78, paragrafo 2, TFUE”* (CGUE, [Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione Europea, C-643/15 and C-647/15](#), par. 78).

Quanto proposto dalla Commissione non appare funzionale a rispondere in modo rapido ad una situazione di crisi (migratoria) precisa e [del resto altri interventi sono già stati approntati a tal fine](#). Invece, come esaminato di seguito, mira ad introdurre elementi contenuti nelle proposte legislative allegate al Patto europeo, **aggirando così, seppure in via apparentemente temporanea, la procedura legislativa ordinaria**.

La scelta di ricorrere ad una decisione temporanea ed eccezionale non pare dunque condivisibile. In ogni caso, l'articolo 78 (3) TFUE consente l'adozione di misure temporanee nell'ambito della politica comune di asilo, e non anche in relazione alla politica sui rimpatri, non contemplata dall'articolo 78. Come già avvenuto rispetto alle proposte del Patto, la Commissione propone l'adozione di misure al di fuori delle basi giuridiche previste dai Trattati.

2. L'utilizzo della crisi per sperimentare le misure del Patto Europeo

A ben vedere, la Commissione ha utilizzato la situazione di crisi in Bielorussia come occasione per sperimentare misure e dispositivi contenuti nelle proposte legislative allegate al Patto Europeo. Sono numerose le previsioni che riprendono lo schema del regolamento sulla situazione di crisi e forza maggiore e alcuni emendamenti al regolamento procedure, [sui cui ASGI si è già espressa](#):

² In ogni caso, poi, la gestione delle crisi potrebbe essere affrontata tramite la Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, strumento elaborato precisamente per istituire norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso di cittadini di paesi terzi che non possono ritornare nel paese d'origine (ipotesi che corrisponde perfettamente alla situazione attuale) e per “promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”. Qualora sia ritenuto necessario un intervento emergenziale, la direttiva fornisce adeguati strumenti per rispondere ad una situazione di afflusso di stranieri e per promuovere la cooperazione, con spirito solidaristico, tra gli Stati membri, senza comprimere in modo ingiustificato e illegittimo il diritto di asilo.

l'estensione del termine per la registrazione delle domande a 4 settimane, l'applicazione generalizzata della procedura di frontiera, l'estensione dei termini delle procedure di frontiera e l'eliminazione dell'effetto sospensivo dei ricorsi contro le decisioni di primo grado.

Inoltre, è grave il riferimento operato all'applicazione della finzione di non ingresso - elemento centrale delle proposte del Patto e [di cui ASGI ha già criticato l'inconsistenza giuridica](#) - finora estraneo al diritto europeo in materia di asilo. Si ribadisce nuovamente che l'applicazione di una finzione di non ingresso non esime gli Stati dal rispettare i diritti umani, poiché le persone "alla frontiera" rientrano in ogni caso nella giurisdizione dello Stato (*ex multis*, CEDU, [M.K. and others v. Poland](#), che riguarda una situazione assimilabile a quella dei migranti attualmente bloccati alla frontiera). Allo stesso modo, anche le norme UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali, saranno applicabili alle persone che si vorrebbero mantenere in zone di transito alla frontiera per esercitare la finzione di non ingresso (CGUE, [FMS et al](#)).

Il tentativo di introdurre cambiamenti che emulano le proposte del Patto, forse dettato dal prolungarsi dei negoziati sulle proposte nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, non giustifica in alcun modo la scelta di tentare di riscrivere le Direttive attuali attraverso procedure che annullano il ruolo di co-legislatore del Parlamento Europeo.

È dunque criticabile l'utilizzo strumentale dell'art. 78 (3) non per intervenire in una situazione di reale emergenza, ma per promuovere la modifica *in peius* delle attuali direttive in materia di asilo, al di fuori della procedura legislativa prevista dallo stesso art. 78, co 2, lett.d) ed f).

Né la natura circoscritta e temporanea delle misure esime dal [rischio che una simile decisione del Consiglio possa essere esportata e replicata in altri contesti](#), sulla base del medesimo criterio fumoso della "strumentalizzazione delle migrazioni", portando ad una progressiva normalizzazione delle misure derogatorie.

3. Indebolire ulteriormente il diritto d'asilo e aprire la strada ai respingimenti illegali

Quanto al merito delle misure proposte, si osserva una complessiva restrizione delle garanzie previste per richiedenti asilo con riferimento all'accesso alla domanda di asilo, alla valutazione individualizzata della domanda, al diritto alla libertà personale e ad un rimedio effettivo. Tali

compressioni delle garanzie possono tradursi in violazioni degli articoli 4³, 6⁴, 18⁵, 19⁶, 24⁷ e 47 della Carta⁸.

La possibilità di derogare all'articolo 6 della Direttiva 2013/32/UE rispetto ai luoghi (specifici punti individuati presso i valichi di frontiera) e ai tempi (dilatazione dell'obbligo di registrazione) delle domande di asilo introduce una forte limitazione all'esercizio del diritto di cui all'articolo 18 della Carta. Benché i diritti previsti dalle direttive vadano garantiti sin dal momento della manifestazione delle volontà di chiedere asilo, il ritardo nella registrazione comporta la creazione di ostacoli concreti nell'accesso alle misure di accoglienza e nell'ottenimento di un documento che dimostri la titolarità dello status di richiedente protezione e l'accesso ai relativi diritti.

In sostanza, **dilatando i tempi di registrazione delle domande, si lasciano le persone in una situazione di limbo per un tempo esteso fino a quattro settimane**: il rischio che durante quel periodo siano operati respingimenti illegali, [come già avvenuto in questi mesi](#), è particolarmente elevato. **L'applicazione della procedura di frontiera comporterà, poi, un esame estremamente sommario della domanda di asilo**, anche in ragione delle concrete difficoltà di accesso alla consulenza e alla difesa in zone di frontiera. Ancor più allarmante è il fatto che in sede di procedura di frontiera le autorità potranno procedere sia alla valutazione dell'ammissibilità, sia all'esame nel merito.

A ciò si aggiunge la (possibile) assenza dell'effetto sospensivo del ricorso contro la prima decisione di rigetto, che, combinato con i rischi di un esame superficiale della domanda, rendono

³ Articolo 4: "Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

⁴ Articolo 6: "Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza".

⁵ Articolo 18: "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea"

⁶ Articolo 19: "1.Le espulsioni collettive sono vietate. 2.Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti."

⁷ Articolo 24: "1.I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2.In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. 3.Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse."

⁸ Articolo 47: "Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia."

estremamente concreto il pericolo di esporre i richiedenti asilo ad un pregiudizio irreparabile.

Proprio con riferimento alla Polonia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che l'allontanamento del richiedente asilo del territorio mentre la domanda di asilo è in corso è contrario all'articolo 3 CEDU (nel caso di specie, la Corte aveva già applicato una misura provvisoria, M.K. and others v. Poland).

Le deroghe introdotte alla Direttiva 2013/32/UE svuotano, sostanzialmente, l'articolo 18 della Carta dal suo contenuto e agevolano le condotte degli Stati contrarie all'articolo 19 della Carta.

L'effettività del diritto di asilo sarebbe compromessa nel caso in cui i richiedenti incontrino eccessivi ostacoli materiali nell'accesso alla procedura, mentre l'effettività della protezione dal *refoulement* verrebbe meno quando il rischio di grave pregiudizio per la persona non sia esaminato in maniera individualizzata e dettagliata, ed essa possa da un momento all'altro essere rimpatriato mentre l'esame della sua domanda è ancora in corso.

4. Detenzione, condizioni di vita degradanti e assenza di tutela per i vulnerabili: i pericoli collegati alla procedura di frontiera

Inoltre, il ricorso indiscriminato alla procedura di frontiera può condurre all'uso estensivo della detenzione come già avvenuto, ad esempio in Ungheria: tale prassi è stata ritenuta in contrasto con il diritto UE (CGUE, FMS et al). Nell'ambito della proposta, non vi è un riferimento esplicito alla detenzione, ma il rischio permane, poiché il trattenimento delle persone in transito sarebbe applicato indistintamente soltanto sulla base dell'esigenza di impedire l'accesso al territorio. Inoltre, la proposta non prevede alcuna deroga rispetto all'ambito di applicazione della decisione alle categorie vulnerabili: anzi, nel prevedere che debba essere data priorità alle domande di famiglie e minori, la Commissione conferma che anche questi gruppi di persone potranno essere mantenute – e detenute – alla frontiera.

Come già rilevato da ASGI in più occasioni, le procedure di frontiera acutizzano il rischio di lesione dei diritti delle persone coinvolte – con particolare riferimento al diritto di asilo, alla libertà personale, alla difesa e ad un rimedio effettivo – e impediscono un adeguato soccorso e la presa in carico delle persone in condizioni di stress e vulnerabilità. Inoltre, la detenzione dei minori è – secondo gli standard internazionali – contraria al superiore interesse del minore. Quando la detenzione si applichi, come nel caso delle procedure di frontiera, in maniera generalizzata anche ai bambini, si produrrà inevitabilmente una violazione dell'articolo 6 in combinato disposto con l'articolo 24 della Carta.

Prassi già attuate in altri Stati membri hanno dimostrato come incentivare l'uso delle procedure di frontiera possa comportare un aumento dei *pushbacks* e, per chi non viene respinto, condizioni di vita degradanti e contrarie alla dignità. A ciò si deve aggiungere che l'uso estensivo di queste procedure comporta oneri aggiuntivi per gli Stati, in termini di predisposizione di strutture e personale adeguato a mettere in campo procedure e rispondere a bisogni che potrebbero ben più

facilmente essere soddisfatti tramite l'equa ripartizione dei richiedenti asilo all'interno del territorio dello Stato. Del resto, la stessa scelta di concentrare tutte le procedure in frontiera comporterà quale conseguenza l'aumento del carico di lavoro delle autorità e delle Corti che si trovano in quei luoghi, il sovraffollamento delle strutture di frontiera, la saturazione dei servizi presenti nelle città in prossimità del confine: tutti pericoli che possono essere scongiurati attraverso la distribuzione delle persone sul territorio, in condizioni maggiormente dignitose.

Come già emerso nei mesi recenti, la permanenza delle persone ai confini, in assenza di adeguate strutture di accoglienza, può portare a condizioni di vita non dignitose e alla sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti. Si è già visto che la CEDU ha in numerose occasioni ordinato agli Stati di fornire cibo, acqua e assistenza ai migranti in Polonia. Tuttavia, queste misure, doverose, rappresentano solo un primo intervento per rispondere alla situazione di immediata emergenza, ma non sono sufficienti a tutelare la dignità dei richiedenti asilo in un periodo superiore a pochi giorni. È dunque essenziale che, per tutta la durata della permanenza dei richiedenti asilo sul territorio europeo, questi abbiano accesso ad adeguate strutture di accoglienza, per assicurare il rispetto della loro dignità umana (articolo 1 Carta).

Proposte e raccomandazioni

ASGI ritiene che la situazione al confine con la Bielorussia possa essere affrontata nel pieno rispetto del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, così come attualmente disciplinato dalle Direttive in materia di asilo.

L'attuale quadro giuridico, se correttamente applicato, fornisce già adeguati strumenti per reagire ad un aumento delle domande di asilo nel pieno rispetto dei diritti dei richiedenti protezione.

ASGI esprime seri dubbi rispetto alla necessità di attivazione di un intervento ai sensi dell'articolo 78 (3) TFUE, dal momento che si ritiene che i **numeri e il carattere dell'afflusso di cittadini di paesi terzi non siano tali da mettere in pericolo la tenuta dei sistemi di asilo dei Paesi interessati**. Al contrario, evidenzia come la Commissione abbia fondato la proposta sull'emergenza determinata dalla strumentalizzazione da parte della Bielorussia delle persone migranti, presupposto che nulla ha che a vedere con la formulazione dell'articolo 78 (3).

Pertanto, **ritiene che la proposta della Commissione per una decisione del Consiglio non debba essere adottata**. Al contrario, propone che la Commissione continui a supportare Lettonia, Lituania e Polonia **attraverso un sostegno tecnico e finanziario, subordinato al rispetto, da parte dei paesi interessati, della Carta dei diritti fondamentali e delle Direttive europee in materia di asilo**. Si ribadisce che è fondamentale promuovere il rispetto del diritto internazionale e del diritto europeo ai confini e che il **quadro giuridico attuale fornisce adeguati strumenti per rispondere a situazioni di incremento dei flussi migratori**.