



Bruxelles, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio sull'adozione di una proposta di direttiva del Parlamento
europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della
revoca dello status di protezione internazionale**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio sull'adozione di una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documenti COM(2009) 554 def. e COM(2011) 319 def. – 2009/0165 COD):	22.10.2009; proposta modificata: 6.6.2011.
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	28.4.2010, 26.10.2011.
Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura:	6.4.2011.
Data di adozione della posizione del Consiglio:	7.6.2013.

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

Il programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo nella riunione del 10-11 dicembre 2009 ha sottolineato la necessità di stabilire entro il 2012 "uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale", che si fondi su "norme elevate in materia di protezione" e "procedure eque ed efficaci". Secondo il programma di Stoccolma, in particolare, le persone che necessitano di protezione internazionale devono avere un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci ed è essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo, sia riservato un trattamento di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L'obiettivo dovrebbe consistere nell'assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato.

In questo contesto, come annunciato nel piano strategico sull'asilo del 2008¹, la proposta della Commissione di modifica della direttiva 2005/85/CE del Consiglio² mira ad ottenere procedure di asilo efficaci ed eque. La proposta garantisce il pieno rispetto dei diritti fondamentali in conformità della giurisprudenza della Corte di

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM(2008) 360 def. del 17.6.2008.

² Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13).

giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specie per il diritto a un ricorso effettivo. Rispetto alla direttiva 2005/85/CE, sono state riviste le garanzie procedurali per rendere più coerente l'applicazione dei principi procedurali e garantire procedure eque ed efficaci. La proposta introduce altresì nozioni e meccanismi procedurali più coerenti e semplificati, dotando così le autorità competenti per l'asilo degli strumenti procedurali necessari per prevenire gli abusi e trattare rapidamente le domande palesemente infondate.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione del Consiglio rispecchia il compromesso raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con l'aiuto della Commissione, nei triloghi informali.

La posizione preserva gli obiettivi fondamentali della proposta della Commissione e rappresenta un netto miglioramento rispetto alla direttiva 2005/85/CE. Pur rammaricandosi per alcune modifiche, la Commissione può approvare il compromesso e raccomandarne l'adozione da parte del Parlamento europeo.

3.1. "Frontloading": garanzie procedurali rafforzate per migliorare la qualità delle procedure di asilo

La posizione del Consiglio è conforme al principio di "frontloading" e prevede un solido insieme di garanzie per tutti i richiedenti asilo.

Essa assicura un accesso rapido e facile alla procedura di asilo. Gli Stati membri dovranno informare proattivamente i cittadini di paesi terzi che si trovano ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento della possibilità di chiedere protezione internazionale, ancor prima che questi manifestino l'intenzione di farlo, ogniqualvolta vi sia motivo di ritenere che potrebbero manifestare tale intenzione. Per garantire l'accesso alla procedura di asilo in tali luoghi, dovranno inoltre essere forniti servizi di interpretazione di base. Sebbene i termini per registrare una domanda di asilo (che può essere espressa anche in modo molto informale) siano stati estesi rispetto alla proposta della Commissione, è stato chiarito che chiunque manifesti l'intenzione di chiedere protezione internazionale diventa immediatamente richiedente e gode di tutti i diritti pertinenti, indipendentemente dalla registrazione formale o dalla presentazione della domanda.

Fatte salve modifiche redazionali o altre modifiche minori, il testo mantiene il contenuto essenziale della proposta della Commissione riguardo alla maggior parte delle garanzie per i richiedenti, compresi il principio di un'unica autorità accertante, il contenuto del colloquio personale, la fornitura di informazioni giuridiche e procedurali nelle procedure di primo grado, il verbale del colloquio personale, l'assistenza legale gratuita nei procedimenti di ricorso e la soppressione di tutte le clausole di "standstill" e delle deroghe ai principi e alle garanzie fondamentali.

Rispetto alla proposta della Commissione, il livello delle norme sulla formazione del personale che partecipa alla procedura è leggermente superiore. Il compromesso del Consiglio specifica che le autorità che conducono colloqui personali sull'ammissibilità di una domanda, diverse dalle autorità accertanti, devono ricevere una formazione di base in materia di asilo.

Un elemento fondamentale del "frontloading" proposto dalla Commissione era il termine generale di sei mesi, prorogabile a dodici, per completare l'esame di una domanda. Questo elemento essenziale è stato mantenuto, sebbene la durata massima sia stata estesa. Tuttavia, rispetto alla proposta, la posizione del Consiglio formula

meglio la possibilità di rimandare la conclusione della procedura se nel paese di origine vi è una situazione incerta per cui non sarebbe ragionevole prendere una decisione entro i termini normali.

3.2. Richiedenti con esigenze procedurali particolari, tra cui minori non accompagnati

Pur rammaricandosi del fatto che la posizione del Consiglio abbassa il livello di garanzie per i minori non accompagnati, la Commissione può approvare il compromesso poiché questo assicura un livello di protezione adeguato.

La Commissione ha proposto di esonerare i minori non accompagnati dalle procedure accelerate e di frontiera, nonché dalla non automaticità dell'effetto sospensivo dei ricorsi. Tali meccanismi procedurali, infatti, riducono significativamente il tempo disponibile per giustificare le domande, allorché invece i minori necessitano di un sostegno speciale che li aiuti ad esprimere pienamente le loro esigenze di protezione internazionale. Per quanto riguarda le procedure di frontiera, queste implicano il trattenimento e la Commissione ritiene che di norma i minori non accompagnati non vadano trattenuti. Da ultimo, la non automaticità dell'effetto sospensivo potrebbe compromettere l'accesso del minore non accompagnato a un rimedio effettivo, garantito dalla Carta.

La posizione del Consiglio consente l'applicazione delle procedure accelerate ai minori non accompagnati, ma solo in un numero limitato di casi: primo, quando il possesso della cittadinanza di un paese di origine sicuro è un'indicazione oggettiva della probabile infondatezza della domanda; secondo, quando l'esame accelerato di una domanda reiterata può essere giustificato dall'esame completo della precedente domanda; terzo, quando sussiste una legittima preoccupazione per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

Gli Stati membri sono autorizzati a ricorrere alle procedure di frontiera in sei casi. Ai tre motivi previsti per le procedure accelerate, ne sono aggiunti altri due connessi all'ammissibilità (domande reiterate ed eventuale applicazione del concetto di paese terzo sicuro). Sono inoltre aggiunte due situazioni più sostanziali: il richiedente induce in errore le autorità presentando documenti falsi, oppure in mala fede distrugge o comunque fa sparire un documento d'identità o di viaggio. In sé, questi motivi non avrebbero potuto essere ritenuti accettabili dalla Commissione poiché, in generale, non ci si può aspettare che un minore non accompagnato comprenda pienamente la necessità di cooperare con le autorità competenti per l'asilo. Tuttavia, la posizione del Consiglio precisa che questi motivi possono essere invocati solo qualora sussistano gravi motivi per ritenere che il richiedente stia tentando di nascondere pertinenti elementi che condurrebbero probabilmente ad una decisione negativa, e prevede garanzie procedurali supplementari. La posizione del Consiglio può quindi essere accolta, in quanto assicura che la procedura di frontiera possa applicarsi solo alle domande per le quali esistono indicazioni solide e obiettive di infondatezza o altri motivi legittimi (sicurezza nazionale o domanda reiterata). Inoltre, contrariamente alle procedure accelerate, le procedure di frontiera possono essere applicate solo in casi eccezionali, poiché implicano il trattenimento e, ai sensi della nuova direttiva accoglienza, i minori non accompagnati possono essere trattenuti solo casi eccezionali.

Per quanto riguarda le norme sui ricorsi, la non automaticità dell'effetto sospensivo è possibile, ma solo con solide garanzie supplementari. In particolare, il richiedente disporrà di almeno una settimana e dell'assistenza legale e dell'interpretazione

necessarie per preparare la domanda al fine di rimanere nel territorio. Va sottolineato che, in relazione a tale domanda, il giudice dovrà riesaminare in fatto e in diritto la decisione negativa, il che significa che il suo esame andrà oltre il semplice criterio del rispetto del principio di non respingimento. Secondo la Commissione, queste garanzie, unitamente a un esame in primo grado di alta qualità, permettono di assicurare un ricorso effettivo, anche in assenza della piena automaticità dell'effetto sospensivo nei casi di domande manifestamente infondate presentate da minori non accompagnati.

Per quanto riguarda le altre categorie di persone con esigenze particolari, la posizione del Consiglio prevede il chiaro obbligo di istituire un meccanismo di identificazione efficace e di fornire un sostegno adeguato nell'ambito della procedura. Inoltre, le persone che, per le loro esigenze particolari, non possono essere oggetto di procedure rapide speciali sono escluse dall'applicazione delle procedure accelerate e di frontiera e, nei casi di ricorso senza effetto sospensivo, beneficiano delle stesse garanzie supplementari previste per i minori non accompagnati. Le procedure di asilo continuano inoltre ad essere sensibili alle specificità di genere: il richiedente può chiedere e ottenere che l'interprete e la persona che conduce il colloquio siano del suo stesso sesso, e la violenza specifica di genere è presa in considerazione nella valutazione delle esigenze particolari. Le disposizioni sulle esigenze particolari preservano così gli obiettivi fondamentali della Commissione.

La questione delle esigenze particolari è strettamente connessa all'uso delle perizie e visite mediche nel quadro della procedura di asilo. Anche a questo riguardo la posizione del Consiglio mantiene i principali obiettivi della proposta (obbligo per gli Stati membri di disporre una visita medica, se pertinente, e possibilità per il richiedente di disporre egli stesso una visita medica). La Commissione si rammarica tuttavia del fatto che il ricorso al protocollo di Istanbul sull'identificazione e documentazione dei sintomi di tortura sia stato reso facoltativo nonostante l'Unione incoraggi i paesi terzi a promuovere l'applicazione sistematica di tale protocollo per documentare i casi di tortura³.

3.3. Procedure accelerate e di frontiera e ricorso effettivo

Uno degli obiettivi fondamentali della proposta era armonizzare l'uso delle procedure accelerate e di frontiera in tutti i casi in cui la direttiva 2005/85/CE consente tale uso. La posizione del Consiglio, prevedendo un elenco esaustivo di motivi per l'uso di dette procedure, preserva questo obiettivo.

Il compromesso aggiunge tre nuovi motivi all'elenco della Commissione: domande reiterate che non sono inammissibili; richiedenti che rifiutano di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico ai fini del sistema Eurodac; richiedenti che sono entrati illegalmente nel territorio o vi hanno prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si sono presentati alle autorità e/o non hanno presentato la domanda di asilo quanto prima possibile rispetto alle circostanze del loro ingresso.

Il motivo supplementare con il maggiore impatto è l'ultimo. Tuttavia, esso è corredato di solide garanzie che assicurano una protezione adeguata del richiedente. In primo luogo, gli Stati membri potranno invocare questo motivo solo in caso di domande strumentali. I richiedenti che possono spiegare il motivo per cui, rispetto alle circostanze del loro ingresso, non si sono presentati alle autorità (dimostrando

³

Orientamenti per una politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (documento del Consiglio 6129/12 del 15 marzo 2012).

così che la loro domanda non è strumentale) non saranno oggetto di procedure accelerate/di frontiera. In secondo luogo, gli Stati membri quando applicano questo motivo devono sempre accordare in fase di ricorso il diritto automatico a rimanere nel territorio (effetto sospensivo pienamente automatico), contrariamente a tutti gli altri motivi che autorizzano l'uso di procedure accelerate/di frontiera.

La proposta mirava inoltre a rafforzare il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice prevedendo il principio dell'effetto sospensivo automatico del ricorso, fatte salve poche eccezioni. La posizione del Consiglio mantiene questo principio, ma introduce altre eccezioni. Oltre ai due motivi citati per accelerare la procedura, all'elenco si aggiungono i casi di ritiro implicito della domanda e di applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro.

Per quanto riguarda il ritiro implicito, sono state introdotte garanzie pertinenti prima della fase di ricorso. In particolare, il richiedente può chiedere la riapertura del caso e c'è sempre la possibilità di esaminare la domanda come domanda reiterata. Il rischio di violazione del principio di non respingimento in caso di applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro è minimo, dati i criteri rigorosi in base ai quali un paese terzo può essere considerato paese terzo europeo sicuro.

Inoltre, se il ricorso non ha effetto sospensivo automatico, è possibile chiedere l'effetto sospensivo e il richiedente deve essere autorizzato a rimanere nel territorio finché la domanda non è esaminata. Non vi è pertanto il rischio di rimpatrio senza possibilità di ricorso giurisdizionale.

Infine, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la Commissione ha proposto che il ricorso contro una decisione negativa presa nel corso di una procedura di frontiera abbia automaticamente effetto sospensivo. La posizione del Consiglio correda invece i ricorsi nell'ambito di procedure di frontiera delle stesse garanzie previste per i minori non accompagnati. Nei casi manifestamente infondati queste garanzie possono attenuare le conseguenze negative della non automaticità dell'effetto sospensivo. In particolare, tali garanzie: prevedono che, nell'attesa dell'esito della domanda di effetto sospensivo, non possa essere disposto l'allontanamento (come già spiegato, si tratta di un principio generale applicabile anche agli altri ricorsi senza effetto sospensivo); garantiscono che il richiedente benefici sempre di un'assistenza legale e linguistica effettiva; stabiliscono un termine minimo ragionevole per la preparazione delle domande; e, cosa importante, delimitano il campo dell'esame della domanda di effetto sospensivo da parte del giudice competente affinché tale esame sia preciso e rigoroso. Tutto questo dovrebbe non solo offrire ai richiedenti sufficienti opportunità per dimostrare la fondatezza della loro domanda, ma anche, di conseguenza, assicurare il rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali derivanti dalla giurisprudenza europea.

3.4. Lotta contro gli abusi

Per garantire l'equilibrio tra gli obiettivi di proteggere i richiedenti asilo "genuini" e contrastare la ripetizione abusiva delle domande, la Commissione ha proposto di permettere agli Stati membri di allontanare un richiedente dopo la seconda domanda reiterata (ossia la terza domanda), purché sia rispettato il principio di non respingimento. La posizione del Consiglio mantiene gli obiettivi della proposta, ma aggiunge un caso supplementare in cui il richiedente può essere privato del diritto di rimanere nel territorio: dopo una prima domanda reiterata inammissibile presentata al solo scopo di impedire l'imminente allontanamento. Il Consiglio ha dichiarato che

tale disposizione è necessaria per contrastare la ripetizione abusiva delle domande all'ultimo minuto.

La Commissione può accogliere tali disposizioni, dal momento che sono mantenute le garanzie di base previste nella proposta destinate, segnatamente, ad assicurare che i richiedenti che presentano domande reiterate autentiche non siano allontanati dal territorio senza un attento esame della domanda. L'applicazione alle domande reiterate di speciali norme derogatorie resta possibile soltanto dopo la decisione definitiva sulla prima domanda e solo dopo almeno una domanda reiterata risultata infondata o priva di elementi nuovi rispetto alla precedente, elemento che denota il carattere abusivo della domanda. Inoltre, la posizione del Consiglio specifica chiaramente che le deroghe al diritto di rimanere nel territorio devono essere applicate nel rispetto del principio di non respingimento.

La posizione del Consiglio modifica la proposta della Commissione per quanto riguarda le norme sul ritiro implicito della domanda e sulla rinuncia ad essa. L'obiettivo della proposta era armonizzare le norme relative a tali situazioni e, in particolare, eliminare il rischio che una domanda non venga mai esaminata nel merito prima di essere rifiutata. La posizione del Consiglio mantiene questo obiettivo, poiché specifica che una domanda non può essere respinta senza un adeguato esame del merito. La Commissione si rammarica tuttavia che sia stata inserita la disposizione che consente la riapertura del caso di un richiedente solo se quest'ultimo si ripresenta dopo che è stata presa la decisione di sospendere l'esame della domanda. L'impatto negativo di tale disposizione è tuttavia largamente attenuato da garanzie supplementari, nel senso che una domanda non può essere considerata ritirata implicitamente se il richiedente può dimostrare che essa era stata considerata tale a causa di circostanze che sfuggono al suo controllo.

4. CONCLUSIONI

La posizione del Consiglio fa propri gli obiettivi principali della proposta della Commissione. Segna un passo avanti nel livello di armonizzazione delle garanzie procedurali previste per le procedure di asilo, introducendo norme chiare, precise e imperative e sopprimendo le deroghe e le clausole di "stand-still". Renderà le procedure più facili da accedere, più rapide e più eque, in base al principio (economicamente efficace) di "frontloading". Armonizza l'uso delle procedure accelerate e di frontiera e garantisce il diritto a un ricorso effettivo introducendo norme dettagliate a livello dell'UE. Oltre ad aumentare la qualità e la rapidità delle procedure di asilo, fornisce nuovi strumenti per contrastare la ripetizione abusiva delle domande. Introduce disposizioni rigorose sulle esigenze procedurali particolari, comprese quelle connesse alle specificità di genere. Infine, prevede una protezione adeguata dei minori non accompagnati, tenendo conto nel contempo delle preoccupazioni riguardo a potenziali abusi.

Il contenuto sostanziale della posizione del Consiglio è quindi pienamente in linea con la proposta della Commissione e può quindi essere appoggiato.