ANNO XVI - Bari, settembre 2013

ISBN 1825-6112

sud in europa

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

www.sudineuropa.net
info@sudineuropa.net

È IL TEMPO PER L'EUROPA!

L'editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Si legge con crescente frequenza che, a causa delle nostre sofferenze economiche, siamo ormai "commissariati" in sede europea per condizioni e limiti impostici a seguito della nostra appartenenza all'area dell'euro. C'è che vive questa situazione molto male ipotizzando irrealistici ritorni ad una autosufficienza monetaria; altri, invece, benedicono tali vincoli non solo come inevitabile conseguenza del fenomeno globalizzazione ma anche in considerazione della nostra natura di inguaribili spendaccioni per di più privi di senso dello Sato e di una seria scala di valori.

Ebbene, ritengo che il nostro "commissariamento" dovrebbe spingersi ben al di là dei profili puramente economici ed avere un carattere squisitamente politico. Mi spiego meglio. Non penso certo ad una rinuncia delle nostre autonome prerogative democratiche e, men che meno, ad accettare il pensiero mussoliniano che gli italiani siano ingovernabili. Di dittatori palesi o mascherati il nostro Paese dovrebbe aver già piene le tasche considerati, fra l'altro, i disastrosi risultati ai quali ci hanno condotto. Ma resta il problema di ripensare le modalità per "risanare" una comunità nazionale che si rivela giorno dopo giorno incapace di rispondere con efficacia alle sfide del mondo contemporaneo in quanto progressivamente inidonea a trovare in se stessa le forze, anzitutto morali, per farlo.

Sbaglia, infatti, chi ritiene che la stessa capacità competitiva di uno Stato risieda soltanto nelle sue abilità economiche latamente intese; contano invece, e molto, anche altri fattori come la diffusione nella sua popolazione di valori come credibilità, serietà, affidabilità, senso del dovere, rispettabilità, solidarietà, rispetto delle diversità, onestà…

Quanto sta accadendo in questi mesi in Italia è l'ulteriore clamorosa dimostrazione del contrario. Alte autorità istituzionali ne offendono altre con pietose battute razziste trovando compagnucci di merende sempre pronti a ridimensionarne la gravità con involontaria, e forse inconsapevole, memoria dei versi di Giuseppe Giusti ("Vostra eccellenza, che mi sta in cagnesco per que' pochi scherzucci di dozzina…"). Uno Stato, dai ministri alle autorità ad esso sottoposte, che rinuncia alle proprie sovranità e decenza consentendo il "rapimento", ammantato da presunta ed inventata legalità, di una donna

Presidenza del Consiglio Regione Puglia

Provincia di Bari

Comune di Bari

europe direct puglia

europe direct
Centro di Documentazione Europea di Bari

I nuovi atti dell'Unione europea in materia di **asilo**

di GIUSEPPE MORGESE

1. Il 29 giugno scorso sono stati pubblicati quattro nuovi atti del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, in materia di asilo. Essi, assieme alla direttiva 2011/95/UE, completano la c.d. "seconda fase" del sistema europeo comune di asilo.

Si tratta, in specie, del regolamento (UE) n. 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (regolamento "Dublino III"); del regolamento (UE) n. 603/2013, che istituisce l' "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento Dublino III e per le richieste presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto di taluni reati gravi (nuovo regolamento "Eurodac"); della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (nuova direttiva "accoglienza"); e della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (nuova direttiva "procedure").

In via preliminare, si ricorda che l'art. 63 TCE (nella versione risultante dal Trattato di Amsterdam) attribuiva all'allora Comunità europea la competenza ad adottare disposizioni – in specie, norme minime – in materia di asilo nei confronti degli Stati membri, con un regime variamente differenziato per la Danimarca, il Regno Unito e l'Irlanda.

Il Programma di Tampere del 1999 aveva scandito le tappe della "prima fase", in base alla quale, tra il 2000 e il 2005, erano stati adottati principalmente due regolamenti e quattro direttive. Ci si riferisce al regolamento n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (regolamento "Dublino II"); al regolamento n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (regolamento "Eurodac"); alla direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (direttiva "protezione temporanea"); alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (direttiva "accoglienza"); alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale (direttiva "qualifiche"); e, infine, alla 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 (direttiva "procedure").

A Tampere era stata immaginata anche una "seconda fase" della politica in esame. Nel successivo Programma dell'Aja per gli anni 2004-2009 si invitava di conseguenza la Commissione a esaminare gli atti precedentemente ricordati e a sottoporre proposte in vista della loro adozione entro il 2010 (termine posticipato al 2012 dal Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008). Nel giugno del 2007, la Commissione aveva presentato un Libro verde sul futuro regime di asilo e, nel giugno del 2008, un dettagliato Piano strategico sull'asilo, diretto a raggiungere gli obiettivi del sistema europeo comune di asilo (SECA). In quest'ultimo documento si evidenziava, tra l'altro, la modifica degli atti della "prima fase", soprattutto in ragione delle perduranti disparità nelle legislazioni nazionali. Il Programma di Stoccolma del 2009 e il relativo Piano d'azione della Commissione del 2010 confermavano questo percorso.

A sèguito della riforma di Lisbona del 2007, l'art. 67 TFUE contempla ora la creazione di una vera e propria "politica comune" in materia di asilo. In specie, l'art. 78, par. 1, TFUE afferma che l'Unione deve sviluppare tale politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, in modo da offrire uno *status* appropriato a chiunque necessiti di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di *non-refoulement*, secondo quanto già previsto nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e negli altri trattati pertinenti.

Il primo atto a essere modificato – sulla base di una proposta dell'ottobre 2009 – è stato quello sulle "qualifiche", cioè la direttiva 2004/83 (attuata in Italia con il d.lgs. 251/2007). La direttiva del 2004, per un verso, ribadiva la nozione di "rifugiato" già ricavabile dalla Convenzione di Ginevra del 1951, precisandone i requisiti per la sua attribuzione negli Stati membri dell'Unione; per altro verso, creava il nuovo *status* di "beneficiario della protezione sussidiaria", riconoscendo in questo modo l'esistenza di situazioni diverse da quelle cui ha riguardo il sistema ginevrino, ma ciò nonostante meritevoli di tutela; dall'altro ancora, delineava i diritti minimi che gli Stati membri dovevano riconoscere ai beneficiari di entrambi gli *status*.

La direttiva 2011/95 è un atto di rifusione, in quanto mantiene inalterati i principi e la struttura della direttiva 2004/83 pur apportandovi modifiche dirette a realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale. Tra le principali novità della nuova direttiva

"qualifiche" si segnalano una maggiore attenzione all'interesse superiore del minore, l'ampliamento della nozione di familiari e, più in generale, l'avvicinamento di parte dei diritti relativi ai due *status* in vista di una migliore uniformità tra i richiedenti asilo. Le norme della nuova direttiva, pur non essendo più definite "minime", permettono comunque agli Stati membri di differenziare in una certa misura – come nel regime precedente – la propria normativa interna da quella degli altri Paesi.

2. Ciò detto, è il caso di esaminare i nuovi quattro atti, a cominciare dal *regolamento Dublino III*, destinato a sostituire il regolamento Dublino II a partire dal gennaio 2014.
L'atto del 2003 stabiliva i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (*rectius*, di rifugio) presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, e costituiva il risultato della "comunitarizzazione" della Convenzione di Dublino del 1990 a opera del Trattato di Amsterdam. L'atto si dichiarava rispettoso sia della Convenzione di Ginevra del 1951, in specie del principio di *non-refoulement* (non-respingimento), sia dei diritti fondamentali e dei principî della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il sistema si fondava sul presupposto secondo cui gli Stati membri si consideravano reciprocamente Paesi "sicuri" ai fini dell'esame delle domande di asilo presentate dai cittadini di Paesi terzi. In questa maniera, veniva meno l'interesse dei richiedenti a presentare domanda nello Stato ritenuto più favorevole e si creavano i presupposti per l'individuazione di alcuni criteri successivi diretti a ripartire le competenze in materia.
Secondo le norme del regolamento Dublino II, era anzitutto competente lo Stato in cui si trovasse legalmente un familiare del minore non accompagnato oppure in cui un familiare del richiedente godesse dello *status* di rifugiato o avesse richiesto tale *status*. In secondo luogo, la competenza apparteneva allo Stato di rilascio di un visto o un permesso di soggiorno in corso di validità o scaduto, oppure che non richiedesse simile visto. Successivamente, risultavano competenti lo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente fosse entrato illegalmente, quello nella cui zona internazionale di un aeroporto venisse presentata la domanda e, infine, lo Stato di presentazione della domanda. Ricevuta quest'ultima, lo Stato che si riteneva non-competente chiedeva a quello competente in base ai criteri di prendere in carico il richiedente entro due mesi. L'accettazione anche tacita implicava il mancato esame nello Stato non-competente e il trasferimento del richiedente verso lo Stato competente. A parziale temperamento della rigida successione dei criteri, il regolamento prevedeva tuttavia una "clausola umanitaria" (per la quale ogni Stato membro poteva esaminare una domanda ai fini del ricongiungimento familiare per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali) e una più ampia "clausola di sovranità" (secondo cui ciascuno Stato poteva esaminare una domanda in deroga ai ricordati criteri e per le più varie ragioni, eventualmente informando gli altri Stati interessati).
Alcune norme del regolamento Dublino II avevano sollevato profili problematici rispetto agli strumenti convenzionali a tutela dei diritti dell'uomo. Brevemente, da un lato, il sistema poggiava la propria ragion d'essere sull'esistenza di norme (sostanziali e procedurali) realmente armonizzate tra gli Stati membri, la qual cosa invece non era, stante gli ampi margini di manovra consentiti dalle direttive summenzionate; dall'altro, sollevava perplessità il principio di mutua fiducia tra Stati che si dichiarano "sicuri", ritenuto da più parti non idoneo a evitare la responsabilità dello Stato non-competente per violazione dei diritti fondamentali del richiedente, nel caso in cui venisse trasferito in uno Stato competente rivelatosi, al contrario, "insicuro". A quest'ultimo proposito, alcune sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea, riguardanti il "fallimento" del sistema greco di asilo, avevano sancito la contrarietà degli automatismi del sistema con le norme a presidio dei diritti umani, rilevando la necessità di utilizzare la clausola di sovranità (o "scorrere" gli altri criteri) per evitare di trasferire un richiedente in uno Stato ritenuto "insicuro" anche se formalmente competente.
Il nuovo regolamento 604/2013, anch'esso atto di rifusione basato su una proposta della Commissione del 2008, non intende modificare il sistema Dublino ma si pone l'obiettivo di apportare miglioramenti e garantire un livello di protezione più elevato, in linea con i rilievi mossi dalla giurisprudenza delle Corti europee. In primo luogo, la disciplina viene estesa anche ai richiedenti la protezione sussidiaria (e dunque non più solo ai richiedenti rifugio). In secondo luogo, viene introdotto un sistema di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, in modo da prevenire e/o gestire l'applicazione del sistema Dublino in casi di particolare pressione sul, o di specifici problemi strutturali del, sistema di asilo di uno Stato membro (art. 33). In terzo luogo, viene sancito il diritto dei richiedenti a godere di un mezzo di ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento dinanzi a un organo giurisdizionale, diritto presidiato da una serie di garanzie procedurali e dalla sospensione del trasferimento in pendenza di ricorso (art. 27).
Inoltre, viene codificata la summenzionata giurisprudenza relativa all'impossibilità di trasferire un richiedente verso uno Stato membro competente ma "insicuro" (art. 3, par. 2). Vengono poi stabilite regole precise in tema di trattenimento dei richiedenti in attesa di trasferimento (art. 28, che rinvia a quelle previste nella nuova direttiva accoglienza, anche in ottemperanza alla sentenza del 22 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade* e *Gisti*, commentata da G. Cellamare, in *Sud in Europa*, dicembre 2012, reperibile *on-line*, www.sudineuropa.net); di minori non accompagnati e di definizione di "parenti" (articoli 2, lett. h, e 8); di persone a carico (art. 16); di diritto di informazione, di colloquio personale e di garanzie per i minori (articoli 4-6); nonché di obblighi dello Stato competente (Capi V e VI). Si noti, inol-

tre, la possibilità per la Commissione di adottare, nei casi previsti, ulteriori atti delegati e/o di esecuzione. Infine, una Dichiarazione congiunta di Consiglio, Parlamento e Commissione, allegata al testo del regolamento 604/2013, invita la Commissione a prendere in considerazione una revisione della norma dell'art. 8, par. 4 (relativa allo Stato competente in cui non è presente un parente del richiedente minore non accompagnato) alla luce della sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA* e *al*. c. *Secretary of State for the Home Department* (con il commento, in questo fascicolo, di G. Cellamare).

3. A margine del sistema Dublino III si colloca il *nuovo regolamento Eurodac*, la cui proposta della Commissione del 2008 era stata successivamente riformulata nel 2009, nel 2010 e infine nel 2012 per tener conto del quadro normativo post-Lisbona e delle perplessità emerse in sede di Consiglio e di Parlamento.
Il regolamento Eurodac del 2000 era stato istituito per completare il sistema della Convenzione di Dublino del 1990 e, quindi, del regolamento Dublino II. Esso creava una banca dati per la raccolta e il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati irregolari, per individuare le eventuali domande plurime nei diversi Stati membri. La struttura comportava un'unità centrale gestita dalla Commissione, una base centrale di dati e un sistema di trasmissione elettronica tra i Paesi dell'Unione e la banca dati centrale. Con riferimento ai richiedenti asilo, i dati personali (non solo impronte digitali) venivano conservati per dieci anni, a meno che l'interessato non ottenesse nel frattempo la cittadinanza di uno degli Stati UE e, quindi, si disponesse la loro cancellazione. A tutela dei dati personali, gli Stati membri che inviavano dati a Eurodac dovevano garantire il rispetto della legalità nella rilevazione, trattamento, trasmissione, conservazione e cancellazione dei dati rilevanti. La Commissione, le autorità nazionali di controllo e il Garante europeo della protezione dei dati avevano il compito di verificare la corretta applicazione del regolamento Eurodac da parte, rispettivamente, dell'unità centrale, degli Stati membri e della Commissione.
Le successive proposte di modifica erano motivate dalla necessità di risolvere alcuni aspetti critici del regolamento, quali i ritardi nella trasmissione dei dati, la gestione inadeguata della loro cancellazione e una certa opacità nell'individuazione delle autorità nazionali competenti. Inoltre, la proposta del 2009 aveva introdotto la possibilità di accesso alla banca dati centrale non solo per l'efficace applicazione del sistema Dublino ma anche per motivi di contrasto ai reati di terrorismo e altri reati gravi. Tale innovazione, ritirata con la proposta del 2010 a sèguito delle preoccupazioni espresse da più parti, è stata tuttavia reintrodotta nella proposta del 2012. Il regolamento 603/2013, che si applicherà dal 20 luglio 2015, mantiene quest'ultima possibilità. Esso infatti consente alle autorità nazionali di contrasto e all'Europol di accedere alla banca dati per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi, ferme restando l'esclusione delle agenzie di *intelligence* e la previsione di apposite autorità (nazionali ed europea) di controllo delle autorità suindicate (articoli 5-7). Altre modifiche del nuovo regolamento Eurodac riguardano la previsione di termini precisi per la trasmissione dei dati rilevanti dalle autorità nazionali alla banca dati centrale (entro 72 ore dal loro rilevamento), salvo deroghe per situazioni specifiche oppure per problemi tecnici temporanei (art. 9); termini altrettanto precisi per la cancellazione dei dati in caso di acquisto, da parte dei soggetti già inseriti nel sistema, della cittadinanza di uno degli Stati membri (anche qui 72 ore: art. 13); un periodo di tempo più ridotto per la conservazione dei dati degli stranieri irregolari fermati alla frontiera (massimo 18 mesi e non più 24 come in precedenza: art. 16); il divieto di mantenere traccia delle ricerche effettuate nella banca dati, se non per finalità di controllo della protezione e della sicurezza dei dati personali (art. 17); nuove procedure per l'accesso a Eurodac da parte delle autorità nazionali e dell'Europol, comprese le modalità per rispondere a richieste urgenti per prevenire un pericolo imminente associato ai reati di terrorismo o ad altri reati gravi (articoli 19-22); nonché disposizioni più precise per la protezione e il trattamento dei dati conservati nel sistema in esame (art. 23 ss.).

4. Anche la *nuova direttiva "accoglienza"* prende le mosse da una proposta della Commissione del 2008, poi modificata nel 2011.
Pare utile ricordare che la direttiva 2003/9, attuata in Italia con il d.lgs. 140/2005, recava norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Nonostante la dizione, tuttavia, essa risultava applicabile ai soli rifugiati, lasciando gli Stati liberi di estendere i benefici previsti anche ad altre categorie di richiedenti asilo. Le norme minime a carico degli Stati comprendevano l'obbligo di informare entro 15 giorni dalla domanda i richiedenti su benefici e obblighi dell'accoglienza; il diritto del richiedente a ottenere entro 3 giorni dalla domanda un documento che certificasse il suo *status*; il diritto di circolazione nel territorio dello Stato in cui veniva richiesta la protezione internazionale; la possibilità per gli Stati di stabilire un luogo di residenza per esigenze di pubblico interesse oppure confinare il richiedente in un luogo preciso; il rispetto del principio dell'unità del nucleo familiare; il diritto all'istruzione per i minori; il diritto di accesso alla formazione professionale, all'assistenza sanitaria e al mercato del lavoro nel caso in cui le competenti autorità non avessero preso una decisione entro un anno dalla domanda di asilo; precise disposizioni in tema di rifiuto, riduzione e revoca delle condizioni di accoglienza; norme a favore di persone portatrici di esigenze particolari (minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale).
La direttiva 2013/33, rifusione dell'atto del 2003 e applicabile a partire dal luglio 2015, ha come obiettivi quelli di ridurre le disparità di applicazione tra Stati e di rispettare la giurisprudenza delle Corti europee a tutela dei diritti fondamentali. Le novità riguardano, in particolar modo, l'applicazione a tutti i richiedenti protezione internazionale e, dunque, l'estensione soggettiva – come negli altri atti di questa "seconda fase" – anche ai richiedenti la protezione sussidiaria (art. 3); una definizione di "familiari" più ampia e coincidente con quella della nuova direttiva procedure (art. 2); un'ampia e articolata disciplina per il trattenimento dei richiedenti (articoli 8-11), applicabile – come si è detto – anche al trattenimento nell'àmbito della procedura Dublino, secondo quanto previsto dal regolamento Dublino III; la riduzione da 12 a 9 mesi del termine per l'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro (art. 15); l'equiparazione delle condizioni materiali di accoglienza (in specie, di sussidi economici o di buoni) a quelle dei cittadini dello Stato di accoglienza, pur facendo salve determinate deroghe (art. 17, par. 5); alcune ipotesi di riduzione o revoca di tali condizioni materiali (art. 20); specifiche norme a tutela delle persone vulnerabili con esigenze particolari (art. 22); nonché la previsione dell'assistenza e della rappresentanza gratuite in occasione del ricorso avverso le decisioni di concessione, revoca o riduzione dei benefici, come anche avverso le decisioni sulla residenza e la libertà di circolazione.

5. Si rivolge infine l'attenzione alla *nuova direttiva "procedure"*, il cui testo dà conto delle modifiche del Consiglio e del Parlamento apportate alla proposta della Commissione del 2009, poi modificata nel 2011. Essa è destinata a sostituire l'attuale direttiva 2005/85 dal luglio 2015.

Quest'ultima, attuata in Italia con il d.lgs. 25/2008, conteneva norme minime dirette ad armonizzare le procedure applicabili allo *status* di rifugiato nei diversi Stati membri, per far sì che le domande fossero trattate allo stesso modo, indipendentemente dal Paese di esame. Essa tuttavia permetteva agli Stati di estenderne l'àmbito di applicazione a tutte le domande di protezione internazionale. Sugli Stati gravava anzitutto l'obbligo di designare le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo (in Italia, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per il diritto di asilo).

Un primo gruppo di norme aveva a oggetto i principî e le garanzie applicabili alle diverse procedure nazionali. Tra l'altro, gli Stati potevano richiedere che la domanda fosse presentata personalmente e/o in un luogo preciso; i richiedenti avevano il diritto di rimanere nello Stato durante l'esame della domanda fino all'adozione di una decisione, salvo casi particolari; una domanda non poteva essere respinta o non esaminata solo in base alla sua tardiva presentazione, dovendosi al contrario procedere al suo esame in modo individuale, preciso, obiettivo e imparziale; le decisioni dovevano essere comunicate per iscritto, e quella di diniego doveva essere corredata dalle motivazioni di fatto e di diritto oltre all'indicazione dei mezzi di impugnazione; all'atto della presentazione della domanda, il richiedente doveva essere informato della procedura da seguire, dei suoi diritti e obblighi, delle conseguenze di eventuali inadempimenti e della mancata cooperazione con le autorità, dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; costui poteva inoltre richiedere l'assistenza delle organizzazioni competenti in materia di asilo nonché farsi assistere da un interprete; la decisione doveva essergli tempestivamente comunicata nella lingua utilizzata per l'istruttoria.

Prima di assumere la decisione, gli Stati membri dovevano disporre l'audizione del richiedente: per un verso, la sua mancanza non inficiava la decisione finale, per altro verso tale audizione doveva svolgersi secondo determinati criteri, sotto la direzione di personale qualificato e con contestuale redazione di un verbale. Veniva inoltre previsto il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale, mentre ai minori non accompagnati si applicavano speciali disposizioni. Altre norme concernevano il ritiro della domanda, la rinuncia ad essa, il ruolo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e le modalità di raccolta delle informazioni sui singoli casi. Quanto al trattenimento in pendenza della domanda, la direttiva affermava che esso non poteva essere disposto solo in base alla circostanza per cui il soggetto fosse un richiedente asilo, e che il trattenuto aveva diritto a un rapido sindacato giurisdizionale; tuttavia non si prevedeva una lista neanche esemplificativa dei casi di trattenimento, lasciando piena discrezionalità agli Stati.

Un secondo gruppo di norme era invece dedicato alle disposizioni strettamente procedurali, tra le quali si segnalavano la possibilità per gli Stati di prevedere una procedura normale e una prioritaria o accelerata: la prima era applicabile in via residuale, mentre quella prioritaria o accelerata poteva essere disposta in specifici casi indicati dalla direttiva stessa. La domanda poteva inoltre essere dichiarata irricevibile qualora il richiedente ricevesse protezione in un altro Paese di primo asilo oppure si trovasse in un Paese terzo sicuro. Un terzo e ultimo gruppo di norme disciplinava, infine, le procedure in caso di revoca, cessazione e rinuncia della protezione internazionale, nonché quelle relative alle procedure di impugnazione.

A fronte di un quadro normativo frammentato nei diversi ordinamenti interni, in ragione delle numerose disposizioni facoltative della direttiva del 2005, la nuova direttiva "procedure" – anch'essa atto di rifusione – si pone l'obiettivo del miglioramento dell'armonizzazione delle procedure nazionali e della previsione di ulteriori garanzie per i richiedenti asilo.

In questa sede non è possibile indicare tutte le innovazioni della direttiva 2013/32. Le principali modifiche riguardano l'estensione delle sue norme a tutti i richiedenti asilo (art. 2, lett. b); l'obbligo di una migliore formazione del personale delle diverse autorità competenti, almeno al livello di quella dei funzionari dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) (art. 4, par. 3); un accesso più agevole e tempestivo alla procedura di asilo, pur tenendo conto delle specificità nazionali (art. 6); l'obbligo di garantire ai cittadini di Paesi terzi, trattenuti negli appositi centri oppure ai valichi di frontiera, le pertinenti informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale, qualora vi siano indicazioni che tale possa essere la loro intenzione (art. 8); l'introduzione di termini stringenti per la conclusione della procedura d'esame di una domanda di protezione internazionale (entro 6 mesi dalla presentazione, salvo altri 9 mesi per questioni complesse e ulteriori 3 mesi per casi eccezionali debitamente motivati) nonché una precisa distinzione tra le procedure svolte in via prioritaria e quelle accelerate (art. 31). Sono inoltre previste norme articolate concernenti la redazione del verbale e la registrazione dei colloqui in materia di asilo (art. 17), i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari (art. 24), i minori non accompagnati (art. 25) e la tutela delle specificità di genere (art. 15, par. 3, lett. b). Quanto alle domande reiterate, esse sono ritenute inammissibili se da un esame preliminare non emergano elementi o risultanze nuovi che aumentino la probabilità che il richiedente necessiti di protezione internazionale (art. 40).

Altre novità concernono il ritiro implicito o la rinuncia alla domanda (art. 28); il diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso, al fine di garantire il pieno esercizio del diritto a un ricorso effettivo, fatti salvi alcuni limitati casi in deroga (art. 46); e la possibilità per gli Stati membri di integrare i concetti di Paese di origine sicuro (articoli 36-37), di Paese terzo sicuro (art. 38) e di Paese terzo europeo sicuro (art. 39), riconoscendo nel contempo la necessità di preparare un'eventuale nuova armonizzazione in futuro e l'esigenza che in proposito gli Stati tengano conto degli orientamenti e dei manuali operativi elaborati dall'UESA e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nonché di ogni altra informazione pertinente.

Il Parlamento europeo elegge il nuovo Mediatore europeo

Il 3 luglio 2013 il Parlamento europeo, in conformità con quanto dispone l'art. 228 TFUE, ha eletto l'irlandese Emily O'Reilly quale nuovo Mediatore europeo, dal 1° ottobre 2013 alla fine della legislatura 2009-2014. L'elezione della O'Reilly, che fino ad ora ha svolto la funzione di Mediatore in Irlanda, si è resa necessaria a causa delle dimissioni presentate dall'attuale Mediatore europeo, il greco Nikiforov Diamandouros, che ha ricoperto il mandato per più di dieci anni e ha deciso di ritirarsi dalla carica. Ai sensi dell'art. 228 TFUE, il mandato del Mediatore europeo dura quanto la legislatura del Parlamento, che lo elegge dopo ogni suo rinnovo. La circostanza che la O'Reilly inizierà la propria attività nella nuova veste quasi al termine della legislatura corrente induce peraltro a ritenere che, con ogni probabilità, il Parlamento che sarà eletto nel maggio 2014 le confermerà il mandato. Il Mediatore europeo, istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 nell'ambito della cittadinanza europea, ha il compito di ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione, ma anche di qualsiasi persona fisica o giuridica che abbia la residenza o la sede sociale in uno Stato membro, in merito a casi di cattiva amministrazione.