

INTERVENTI

La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano

di *Giuseppe Morgese**

Sommario: Introduzione - 1. I regolamenti “Dublino III” e nuovo “Eurodac” - 2. La nuova direttiva “accoglienza” - 3. La nuova direttiva “qualifiche” - 4. La nuova direttiva “procedure”

Introduzione

Nel giugno scorso si è concluso il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA).¹ La “seconda fase” di quest’ultimo, infatti, ha comportato l’approvazione della direttiva 2011/95/UE (nuova “qualifiche”),² dei regolamenti (UE) 603/2013 (nuovo “Eurodac”) e 604/2013 (“Dublino III”) nonché delle direttive 2013/32/UE (nuova “procedure”) e 2013/33/UE (nuova “accoglienza”).³

Si ricorda che l’art. 63 TCE, modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997, aveva attribuito alla Comunità europea la competenza ad adottare misure (in specie “norme minime”) relative all’asilo. Il Programma di

* Ricercatore di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Si ringraziano i due *referees* anonimi per le modifiche e i suggerimenti diretti a migliorare questo lavoro, fermo restando che di ogni errore e/o manchevolezza è responsabile l’autore.

1. Questa espressione, contemplata per la prima volta nel Programma di Tampere adottato dal Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999, reperibile *online*, è ora prevista nell’art. 78, par. 2, TFUE. La letteratura in materia di diritto d’asilo e dei rifugiati è molto ampia; di recente - e per ulteriori approfondimenti bibliografici - cfr. per tutti C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011; F. Cherubini, *L’asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell’Unione europea*, Bari, 2012; e M. Di Filippo, *La circolazione dello straniero nel diritto dell’Unione europea: una geometria variabile dei diritti e delle garanzie*, in A. M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012, p. 160 ss., in specie p. 242 ss.

2. In *GUUE* L 337 del 20.12.2011, p. 9 ss.

3. *Ivi* L 180 del 29.06.2013, rispettivamente p. 1 ss., 31 ss., 60 ss. e 96 ss.

Tampere del 1999 ha scandito le tappe della “prima fase”, nella quale sono stati adottati quattro regolamenti e quattro direttive. Mediante lo strumento del regolamento è stato posto in essere il “sistema Dublino”;⁴ le quattro direttive sono la 2001/55/CE (“protezione temporanea”),⁵ la 2003/9/CE (“accoglienza”),⁶ la 2004/83 (“qualifiche”)⁷ e, infine, la 2005/85/CE (“procedure”).⁸

Nella “seconda fase” del SECA - prefigurata dal Programma di Tampere e poi confermata da quelli dell’Aja del 2004 e di Stoccolma del 2009⁹ - è stato elaborato il Piano strategico sull’asilo della Commissione del 2008,¹⁰ sulla cui base sono state presentate le proposte di nuovi atti. Peraltro, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, l’art. 67 TFUE sottolinea che la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve avvenire sviluppando tra l’altro una “politica comune” in materia di asilo (e non più norme minime). L’art. 78, par. 1, TFUE afferma, più precisamente, che la politica comune «in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, [deve essere] 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», ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, del suo Protocollo del 1967 e degli altri Trattati pertinenti.¹¹ L’art. 78 TFUE

4. Detto sistema - che trae il proprio nome dalla Convenzione di Dublino del 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati comunitari - si basava sostanzialmente sui regolamenti 343/2003 (“Dublino II”: *GUUE* L 50 del 25.2.2003, p. 1 ss.) e 2725/2000 (“Eurodac”: *GUCE* L 316 del 15.12.2000, p. 1 ss.).

5. *Ivi* L 212 del 7.8.2001, p. 12 ss.

6. In *GUUE* L 31 del 6.2.2003, p. 31 ss.

7. *Ivi* L 304 del 30.9.2004, p. 12 ss.

8. *Ivi* L 326 del 13.12.2005, p. 13 ss.

9. In proposito B. Nascimbene, *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI Working Paper n. 25, 2008, reperibile *online*; A. Adinolfi, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Riv. dir. intern.*, 2009, p. 669 ss.; e G. Morgese, *Gli sviluppi della politica dell’Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 155 ss.

10. COM(2008)360 def., del 17.6.2008.

11. Detta politica, ai sensi del par. 2, dovrebbe fondarsi sull’adozione di misure relative allo *status* uniforme in materia di asilo (*rectius*, rifugio), valido in tutta l’Unione (lett. a), e alla protezione sussidiaria (lett. b); alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio (lett. c); a procedure comuni per l’ottenimento e la perdita della protezione internazionale (lett. d); a criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente a esaminare le domande (lett. e); alle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione (lett. f); e, infine, a forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi per gestire i flussi

rappresenta la base giuridica con la quale sono stati adottati gli atti della “seconda fase” del SECA,¹² di cui nel prosieguo saranno delineati gli aspetti essenziali e i principali riflessi nell’ordinamento italiano. Si specifica che, nel prosieguo, l’ordine con cui sono esaminate le nuove direttive segue il criterio cronologico di quelle originarie, di cui le prime costituiscono atti di “rifusione”.¹³

1. I regolamenti “Dublino III” e nuovo “Eurodac”

Il regolamento Dublino III - applicabile dal gennaio 2014 - è atto di rifusione del regolamento Dublino II e non modifica la sostanza di quest’ultimo, limitandosi ad apportare miglioramenti. Esso stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di protezione presentata in uno degli Stati partecipanti al sistema da un cittadino di Paese terzo o un apolide. Rispetto all’atto del 2003, il nuovo regolamento si estende non solo ai richiedenti rifugio ma anche ai richiedenti protezione sussidiaria. Nel rispetto del sistema ginevrino (in specie, del principio di *non-refoulement*)¹⁴ nonché dei diritti e

dei richiedenti (lett. g). In argomento C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell’Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in questa Rivista, n. 2.2010, p. 13 ss., spec. pp. 25-26, e B. Nascimbene, *Il diritto di asilo nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, in C. Favilli (a cura di), *op. cit.*, p. 105 ss., in specie p. 114 ss.

12. Ciò, benché le relative proposte, presentate dalla Commissione tra il dicembre 2008 e l’ottobre 2009, fossero basate sul “vecchio” art. 67 TCE e successivamente modificate anche per tener conto del mutato quadro normativo primario.

13. La “rifusione” consiste nell’adozione di un nuovo atto normativo, che integra in un unico testo le modificazioni sostanziali introdotte in un atto precedente e le disposizioni immutate di quest’ultimo. Per questa ragione, verrà prima esaminata la nuova direttiva “accoglienza” (del 2013, che modifica quella del 2003), poi la nuova “qualifiche” (del 2011, che interviene su quella del 2004) e infine la nuova “procedure” (del 2013, che apporta cambiamenti a quella del 2005).

14. L’art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra enuncia il principio secondo cui gli Stati parti non possono in alcun modo espellere o respingere un rifugiato (e un richiedente tale *status*) verso un Paese ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche. Cfr. E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement: Opinion*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge, 2003, p. 87 ss.; e F. Salerno, *L’obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in C. Favilli (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.

principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, gli Stati si dichiarano tutti "sicuri" ai fini della presentazione delle domande di protezione in ciascuno di essi.

Questa "mutua fiducia" rappresenta il presupposto per l'individuazione di criteri gerarchici diretti a determinare lo Stato competente a esaminare, in via (tendenzialmente) esclusiva, le domande di protezione.

In mancanza di situazioni concernenti minori e ricongiunzioni familiari,¹⁵ la regola è quella della competenza dello Stato "di primo ingresso" regolare o irregolare,¹⁶ salvo l'esercizio di specifiche "clausole".¹⁷ Ricevuta una

15. In deroga alla regola generale, è anzitutto competente lo Stato in cui si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato (art. 8). Il regolamento Dublino III ha ampliato il novero di tali familiari, che ora ricomprendono - a seconda delle situazioni indicate nel medesimo art. 8 e purché nell'interesse superiore del minore - il padre, la madre, un altro adulto responsabile (secondo la legge o la prassi dello Stato membro considerato), un fratello, oppure un altro parente che possa occuparsi del minore. Inoltre, secondo quanto stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *MA*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, qualora il minore non accompagnato privo di familiari sul territorio degli Stati membri abbia presentato domanda in più di uno Stato, è competente quello in cui egli si trova fisicamente: in proposito cfr. G. Cellamare, *Dublino II (e III) e interesse superiore del minore non accompagnato*, in *Sud in Europa*, settembre 2013, p. 6 ss., reperibile anche *online*. Un'altra deroga alla regola dello Stato "di primo ingresso" è contenuta nell'art. 9, per il quale è competente lo Stato dove si trova un familiare del richiedente che abbia già ottenuto la protezione internazionale, a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel Paese di origine; il regolamento Dublino III specifica che il ricongiungimento debba essere richiesto per iscritto. Altra deviazione si rinviene nell'art. 10, in base al quale la competenza - anche qui su richiesta scritta degli interessati - ricade sullo Stato nel quale è presente un familiare del richiedente che abbia precedentemente richiesto la protezione internazionale (ma non ancora ricevuto risposta nel merito). Infine, l'art. 11 contempla il caso delle domande di protezione internazionale presentate contestualmente (o in tempi ravvicinati) in diversi Stati da familiari o fratelli minori non coniugati: in questo caso, la competenza ricade sullo Stato membro che sarebbe competente per la maggior parte delle domande o, in mancanza, su quello competente per la domanda del richiedente più anziano.

16. Risulta infatti competente lo Stato che ha rilasciato al richiedente asilo un visto o permesso di soggiorno in corso di validità o scaduto (art. 12), oppure che non richieda simile visto d'ingresso (art. 14). Se non si ricade in questa ipotesi, la competenza grava (per i 12 mesi successivi) in capo allo Stato attraverso le cui frontiere esterne il richiedente sia entrato illegalmente (art. 13) oppure a quello nella cui zona internazionale di transito di un aeroporto venga presentata la domanda (art. 15). In via residuale, è competente lo Stato di presentazione della domanda (art. 3, par. 2, co. 1).

17. Viene anzitutto prevista una "clausola umanitaria", per la quale ogni Stato è tenuto a esaminare una domanda per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o

domanda, lo Stato non-competente chiede a quello competente di prendere in carico il richiedente entro due mesi (art. 21).¹⁸ Nei successivi due mesi, l'accettazione anche tacita implica il trasferimento del richiedente in quello Stato competente. Inoltre, quest'ultimo è tenuto a riprendere in carico il richiedente nelle ipotesi *ex art.* 18 (salvo cessazione della competenza di cui all'art. 19)¹⁹ e secondo i nuovi termini massimi degli articoli 23-25.²⁰

Si noti che l'operare del principio di "mutua fiducia" aveva sollevato problemi applicativi. Da un lato, infatti, esso presupponeva l'esistenza di norme sostanziali e procedurali realmente armonizzate tra gli Stati, la qual cosa invece non era (né è oggi) stante la discrezionalità consentita dalle direttive sull'asilo. Dall'altro, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo²¹ e della Corte di giustizia dell'Unione,²² concernenti il "fallimento" del sistema di asilo in Grecia, avevano ritenuto quel principio non idoneo a evitare in ogni caso la responsabilità degli Stati per violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti, in caso di loro trasferimento in Stati rivelatisi "insicuri".²³ Per questo, tra le novità del regolamento Dublino III si segnala l'art. 3, par. 2, co. 2, che potremmo definire "clausola greca", per il quale non si può trasferire un richiedente verso lo Stato altrimenti competente quando si hanno «fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».²⁴

culturali (art. 17, par. 2), che si aggiunge alla possibilità dell'esame di persone legate da vincolo di dipendenza alle condizioni stabilite nell'art. 16. È poi contemplata all'art. 17, par. 1, una più ampia "clausola di sovranità", per cui ogni Stato può esaminare una domanda anche se non-competente.

18. La previsione del termine di due mesi (o di tre, se i dati del richiedente non sono disponibili nel sistema Eurodac) è una novità del regolamento Dublino III.

19. La nuova norma ha il fine di risolvere eventuali conflitti di competenza tra Stati.

20. La novità ha l'obiettivo di ridurre i tempi di attesa (anche superiori all'anno) verificatisi in costanza del regolamento del 2003.

21. Cfr. in specie la sentenza (Grande camera) del 21.1.2011, *M.S.S.*

22. Cfr. la sentenza (Grande sezione) del 21.12.2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S.*, non ancora pubblicata in *Raccolta*.

23. Cfr. G. Morgese, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 147 ss., ove ulteriore bibliografia.

24. La norma riprende il *dictum* della Corte di giustizia nella citata sentenza *N.S.* (recentemente confermato nelle sentenze 14.11.2013, causa C-4/11, *Puid*, e 10.12.2013, causa C-394/12, *Abdullahi*, non ancora pubblicate in *Raccolta*). In questi caso, lo Stato di presenta-

Disposizione innovativa è anche quella dell'art. 33, che introduce un sistema di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi. Esso consta di una fase "preventiva" e di una "di azione". In base alla prima, qualora si riscontri l'esistenza di un rischio di speciale pressione su, oppure problemi nel funzionamento di, un sistema di asilo di uno Stato, tali da ostacolare il corretto funzionamento del meccanismo Dublino, la Commissione (in accordo con l'UESA)²⁵ con una raccomandazione invita quello Stato a redigere un "piano d'azione preventivo". Quest'ultimo Stato ha la facoltà di redigere il piano (peraltro, senza specifici vincoli temporali) e adottare le misure appropriate per affrontare la situazione prima che si deteriori. La fase "di azione" si apre invece qualora la Commissione constati l'inefficacia del piano preventivo oppure la criticità della situazione. In questi casi, si può chiedere allo Stato di preparare un diverso "piano d'azione per la gestione della crisi", che questi - a differenza del caso precedente - è tenuto a sottoporre alla Commissione e ad altri soggetti non oltre tre mesi dalla richiesta.

Lo Stato deve inoltre presentare relazioni trimestrali sull'attuazione del piano d'azione. Poiché l'art. 33 non prevede le conseguenze dell'eventuale inefficacia anche del piano d'azione e, quindi, del peggioramento della crisi, ci pare che il meccanismo appena descritto sia, a prima vista, meno efficace di quello comportante una vera e propria "sospensione temporanea" del sistema Dublino, ipotizzato dalla Commissione nella proposta del 2008.²⁶

Altre novità del regolamento Dublino III hanno riguardo alle nozioni di "minore non accompagnato" e di "parenti" (art. 2, lett. g) e h); all'obbligo per gli Stati di fornire ai richiedenti informazioni sul procedimento (art. 4) e garantire loro il colloquio personale (art. 5); alle garanzie nei confronti dei minori (art. 6); all'ampliamento dei soggetti con i quali ricongiungere i minori non accompagnati nel loro interesse superiore (art. 8);²⁷ alla nozio-

zione della domanda deve verificare se possa essere individuato un altro Stato competente in base ai criteri summenzionati e, qualora ciò non sia possibile, assumere egli stesso la competenza.

25. L'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo (UESA) è stato istituito con regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, in *GUUE* L 132 del 29.5.2010, p. 11 ss.

26. Proposta del 3 dicembre 2008, COM(2008) 820 def., pag. 9, sulla quale cfr. F. Zorzi Giustiniani, *Verso una politica comune europea di asilo. Il processo di revisione normativa*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 167 ss.

27. Una dichiarazione congiunta di Consiglio, Parlamento e Commissione, allegata al testo del regolamento 604/2013, invita la Commissione a prendere in considerazione una revisione dell'art. 8, par. 4 (che afferma la competenza dello Stato di presentazione della domanda, nel caso in cui non sia possibile rintracciare un familiare, un fratello o un parente del

ne di “persone a carico” (art. 16); al diritto al ricorso giurisdizionale avverso la decisione di trasferimento (art. 27);²⁸ ai presupposti e alle garanzie in caso di trattenimento (art. 28);²⁹ ai trasferimenti avvenuti erroneamente (art. 29, par. 3); ai costi del trasferimento (art. 30); allo scambio di informazioni utili (art. 31) e di dati sanitari (art. 32) prima del trasferimento; all'estensione della procedura di conciliazione ai casi di disaccordo persistente su qualunque aspetto applicativo del sistema Dublino (art. 37);³⁰ nonché la possibilità per la Commissione di adottare atti di esecuzione e/o delegati nei casi previsti (secondo gli articoli 44 e 45). Si ricorda, infine, che la giurisprudenza ha ribadito come ai richiedenti in attesa della decisione Dublino si applichino le condizioni minime di accoglienza di cui alla direttiva 2003/9 (e 2013/33, dal luglio 2015).³¹

Il nuovo regolamento Eurodac - applicabile dal 20 luglio 2015 - si basa sulla proposta della Commissione del 2008, poi modificata nel 2009, nel 2010 e nel 2012.³² Esso, come l'atto del 2000, completa il sistema Dublino confermando l'esistente struttura³³ per la raccolta e il confronto delle im-

richiedente minore non accompagnato) alla luce della citata sentenza della Corte di giustizia nel caso *MA*.

28. A presidio di tale diritto vi sono una serie di garanzie procedurali e la sospensione (d'ufficio o su richiesta del richiedente) del trasferimento.

29. La norma in questione afferma l'impossibilità del trattenimento di una persona solo perché richiedente protezione, potendo invece essere disposto solo in caso di rischio notevole di fuga, in base ai principi di necessità e proporzionalità nonché per il minor tempo possibile. Quanto alle condizioni e alle garanzie, l'art. 28 rinvia agli articoli 9-11 della nuova direttiva “accoglienza”, che sembrano a tal fine applicabili sin d'ora (e non dal 21 luglio 2015, data entro la quale gli Stati devono aver recepito la direttiva). In generale sul trattenimento degli stranieri cfr. G. Campesi, *La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, 2012, n. 2-3, p. 333 ss., e B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto internazionale*, Milano, 2013, p. 59 ss.

30. Prima, invece, tale procedura era esperibile solo per l'applicazione della “clausola umanitaria” di cui all'attuale art. 17, par. 2.

31. Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e Gisti*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, sulla quale G. Cellamare, *In tema di trattamento dei richiedenti asilo inseriti nella c.d. procedura di Dublino II*, in *Sud in Europa*, dicembre 2012, p. 3 ss., reperibile anche *online*.

32. Ciò in modo da tener conto del quadro normativo *post*-Lisbona e di alcune perplessità emerse in sede di Consiglio e di Parlamento.

33. Comportante un'Unità centrale gestita dalla Commissione, una base-dati centrale e un sistema di trasmissione elettronica tra i Paesi UE e la banca-dati centrale.

pronte digitali soprattutto dei richiedenti asilo, al fine di individuare lo Stato competente al loro esame e scongiurare eventuali domande plurime.³⁴

La modifica deriva dalla necessità di risolvere aspetti critici, quali i ritardi nella trasmissione dei dati, la gestione inadeguata della loro cancellazione e una certa opacità nell'individuazione delle autorità nazionali competenti, nonché dalla volontà di consentire l'accesso alla banca-dati non solo per l'efficace funzionamento del sistema Dublino, ma anche per altri motivi.

La novità più rilevante concerne quest'ultimo aspetto. Dal luglio 2015, infatti, le autorità nazionali e l'Europol avranno la possibilità di consultare la banca-dati anche per finalità di prevenzione, accertamento e indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi (artt. 5-7).³⁵ Altre modifiche riguardano i dati supplementari da caricare nel sistema (artt. 11 e 14, par. 2); la previsione di specifici termini in ipotesi "problematiche";³⁶ il divieto di mantenere traccia delle ricerche effettuate (art. 17); nuove procedure per l'accesso da parte di autorità nazionali ed Europol³⁷ (artt. 19-22); nonché migliori disposizioni per la protezione e il trattamento dei dati conservati (art. 23 ss.).

Si è detto che i regolamenti esaminati contengono miglioramenti, talvolta di rilievo, senza però incidere sui fondamenti del sistema Dublino. La loro applicazione in Italia ci sembra che interessi, pertanto, soprattutto le norme a tutela dei richiedenti protezione. Al netto dei pertinenti interventi ammi-

34. In specie, i dati personali dei richiedenti - compresi quelli dattiloscopici - vengono gestiti e conservati nel sistema per dieci anni (a meno che l'interessato non ottenga la cittadinanza di uno degli Stati UE e, quindi, si disponga la loro cancellazione). Sono previste alcune norme a tutela dei dati personali dei soggetti interessati.

35. Tale possibilità, introdotta nella proposta del 2009, era stata ritirata con la proposta del 2010 a seguito delle preoccupazioni espresse da più parti, per poi essere tuttavia reintrodotta nella proposta del 2012. Restano comunque escluse dall'accesso al sistema le agenzie di *intelligence*, mentre vengono previste apposite autorità di controllo.

36. Es. per la trasmissione dei dati rilevanti dalle autorità nazionali alla banca-dati centrale (entro massimo 72 ore dal loro rilevamento), salvo deroghe per situazioni specifiche oppure per problemi tecnici temporanei (art. 9); oppure 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); come anche 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).

37. Ivi comprese le modalità per rispondere a richieste urgenti finalizzate a prevenire un pericolo imminente associato a reati di terrorismo o ad altri reati gravi.

nistrativo-operativi,³⁸ e pur in considerazione della diretta applicabilità del regolamento Dublino III, si potrebbero prospettare modifiche legislative con riferimento almeno a due aspetti. Il primo ha riguardo all'art. 28, par. 2, regolamento 604/2013 sul trattenimento solo in caso di "rischio notevole di fuga" e con le modalità stabilite nella nuova direttiva "accoglienza": nonostante il termine per l'attuazione di quest'ultimo atto scada il 20 luglio 2015, il rinvio che il predetto art. 28, par. 2, regolamento Dublino III opera nei suoi confronti potrebbe indurre il legislatore a intervenire sin d'ora con una modifica dell'art. 21 d.lgs. 25/2008 e probabilmente, per alcuni aspetti, dell'art. 14 del d.lgs. 286/1998 ("Testo unico immigrazione" o "TU").³⁹

Il secondo aspetto concerne invece le garanzie procedurali degli articoli 26 e 27 - con particolare riferimento all'obbligo di notificare al richiedente la possibilità di impugnare la decisione di trasferimento entro un termine ragionevole e di richiederne a tal fine, se del caso, l'effetto sospensivo -, il cui rispetto richiede a nostro parere una modifica degli articoli 35 e 36 d.lgs. 25/2008 al fine di estendere le procedure e garanzie ivi previste (e opportunamente integrate) non solo alle decisioni delle Commissioni territoriali ma anche a quelle dell'Unità Dublino. Quest'ultima, com'è noto, è la struttura responsabile degli adempimenti concernenti l'applicazione del sistema Dublino in Italia,⁴⁰ secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 3, d.lgs. 25/2008.

2. La nuova direttiva "accoglienza"

La direttiva 2013/33 è atto di rifusione della 2003/9 e, come questa, reca le norme sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Le sue norme - che devono essere recepite entro il 20 luglio 2015 - non sono più

38. Concernenti, in particolar modo, la "clausola greca" (peraltro già applicata in virtù della ricordata giurisprudenza *N.S.*) nonché, per altro verso, i nuovi termini massimi per la procedura di presa e ripresa in carico.

39. Salvo, ovviamente, non si ricada in ipotesi di trattenimento per altri motivi non connessi con la procedura Dublino.

40. L'attività dell'Unità Dublino - incardinata presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno - si svolge in collaborazione con il Dipartimento della pubblica sicurezza (responsabile della gestione del sistema Eurodac), con le questure (che ricevono le domande di protezione), con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (che nel caso devono sospendere l'esame di tali domande in attesa della decisione sullo Stato competente) e con il Ministero degli affari esteri (responsabile del rilascio di visti di ingresso).

G. Morgese

“minime”,⁴¹ si rivolgono anche ai richiedenti protezione sussidiaria e hanno l’obiettivo di ridurre le difformità riscontrate negli Stati membri nonché migliorare i diritti dei richiedenti.

Gli Stati devono garantire a costoro e ai loro familiari⁴² informazioni su benefici e obblighi dell’accoglienza entro 15 giorni dalla domanda (art. 5); un documento certificante il loro *status* o autorizzante il soggiorno in pendenza della domanda, entro 3 giorni dalla presentazione di quest’ultima (art. 6);⁴³ il diritto di circolazione sul territorio dello Stato richiesto, salvo stabilire un preciso luogo di residenza per alcuni motivi (art. 7); il rispetto dell’unità del nucleo familiare (art. 12); i diritti all’istruzione per i minori (art. 14) nonché di accesso al mercato del lavoro⁴⁴ (art. 15), alla formazione professionale (art. 16), alle condizioni materiali di accoglienza⁴⁵ (artt. 17 e 18) e all’assistenza sanitaria (art. 19).

Restano invariate le ipotesi di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza (art. 20), mentre - con disposizione più favorevole - l’ipotesi del rifiuto di quelle condizioni per omessa tempestiva presentazione della domanda senza giustificato motivo è qui trasformata in possibilità di riduzione.⁴⁶ Vengono specificate le norme a tutela delle persone vulnerabili (artt.

41. La volontà del legislatore dell’Unione di discostarsi dall’armonizzazione minima perseguita con la direttiva 2003/9 e di eliminare la possibilità concessa a suo tempo agli Stati membri di allontanarsi da quegli *standards* minimi non pare tuttavia pienamente raggiunta, perdurando la facoltà degli Stati di introdurre o mantenere, ai sensi dell’art. 3, disposizioni più favorevoli purché compatibili con la direttiva 2013/33.

42. La cui definizione (art. 2, lett. c) è più ampia di quella dell’atto del 2003: ora include non solo il coniuge, il partner non legato da vincoli di matrimonio e i figli non coniugati, ma anche il padre, la madre o altro adulto responsabile del richiedente (purché quest’ultimo sia minore e non coniugato).

43. Una novità della direttiva in esame concerne il divieto per gli Stati di richiedere documenti inutili o sproporzionati e di imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti della medesima direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale.

44. Ma solo qualora le autorità non abbiano preso entro un certo periodo una decisione su di essa. Questo termine è ora di 9 mesi, e non più 12 come nella direttiva 2003/9.

45. Secondo il nuovo art. 17, par. 5, ora il livello di tali condizioni (in specie per quanto attiene a sussidi economici o buoni) va equiparato a quello dei cittadini dello Stato di accoglienza, pur facendo salve determinate deroghe. Dal canto suo, l’art. 18 introduce alcune limitate novità in merito alle modalità con cui viene fornita l’accoglienza.

46. Secondo quanto previsto nell’art. 20, par. 2, che in ciò differisce dal corrispondente art. 16, par. 2, direttiva 2003/9.

21-25)⁴⁷ e sui mezzi di ricorso contro le decisioni di concessione, revoca o riduzione dei benefici, sulla residenza e sulla libertà di circolazione; opportunamente, la nuova direttiva obbliga gli Stati a garantire l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali secondo precise modalità⁴⁸ (art. 26).

Una delle novità più rilevanti della direttiva 2013/32 è rappresentata dalla disciplina del trattenimento dei richiedenti. L'art. 7, par. 3, direttiva 2003/9 si limitava ad affermare che «[o]ve risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale». Nella nuova direttiva, la disposizione ricordata⁴⁹ viene integralmente riformulata e migliorata sotto numerosi aspetti negli articoli da 8 a 11. In primo luogo, si afferma l'impossibilità di trattenere una persona per il solo fatto di essere richiedente protezione, potendo ciò essere disposto solo se necessario, in mancanza di misure alternative altrettanto efficaci, in base a una valutazione individuale, solo per determinati motivi e fermo restando l'obbligo degli Stati di prevedere disposizioni alternative

47. La lista non esaustiva dell'art. 21 comprende i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.

48. Nella direttiva del 2003 esse erano lasciate alla discrezionalità statale. Ora, invece, assistenza e rappresentanza devono essere fornite gratuitamente; a istanza del richiedente; nella misura in cui siano necessarie a garantire l'accesso effettivo alla giustizia; da persone adeguatamente qualificate, autorizzate o riconosciute, e non in contrasto di interessi con i richiedenti. Gli Stati mantengono la possibilità di limitare il predetto beneficio soltanto a chi non disponga di risorse sufficienti; che sia erogato solo mediante servizi forniti da avvocati o altri consulenti legali specificamente designati, nonché entro un certo limite monetario e/o temporale; e, infine, che non sia più favorevole del gratuito patrocinio concesso ai cittadini nazionali. Lascia invece perplessi la disposizione secondo cui il beneficio può non essere accordato «se un'autorità competente ritiene che il ricorso o la revisione non abbiano prospettive concrete di successo», fermi restando i divieti di restrizioni arbitrarie e di introdurre ostacoli all'accesso effettivo del richiedente alla giustizia.

49. Essa ha sollevato problemi interpretativi per quanto riguarda i concetti di "necessità" e "confinamento" (cfr. per tutti E. Ocello, *Il trattenimento dei richiedenti asilo secondo la normativa dell'Unione europea e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in C. Favilli (a cura di), *op. cit.*, p. 219 ss.). All'art. 7, par. 3, va affiancato quanto previsto nell'art. 14, par. 8, sulle eccezioni alle condizioni di accoglienza.

al trattenimento (art. 8).⁵⁰ Si specificano anche le garanzie minime per i trattenuti⁵¹ (art. 9), le condizioni del trattenimento⁵² (art. 10) e le disposizioni con riguardo alle persone vulnerabili e/o con esigenze di accoglienza particolari (art. 11).

Nel nostro ordinamento, entro il 20 luglio 2015 si dovranno anzitutto estendere le condizioni previste nella nuova direttiva a tutti i richiedenti protezione⁵³ e ai loro familiari.⁵⁴ In secondo luogo, sarà necessario ovviare alla difformità tra la possibilità di mera riduzione delle condizioni di accoglienza (di cui all'art. 20, par. 2, direttiva 2013/33) e l'obbligo del vero e proprio rifiuto in caso di mancata presentazione della domanda entro 8 giorni dall'ingresso del richiedente nel territorio italiano (dell'art. 5, co. 4, d.lgs. 140/2005, che rimanda all'art. 5, co. 2, TU). Inoltre, qualora ai richiedenti

50. Ciò dovrebbe impedire il ricorso sistematico alla detenzione dei richiedenti, già denunciata tra l'altro dalla Commissione nella relazione sull'applicazione della direttiva 2003/9, COM(2007)745 def., del 26 novembre 2007, p. 7-8.

51. E cioè l'obbligo di trattenere i richiedenti per il periodo di tempo più breve possibile e solo finché ne perdurano i motivi; di svolgere gli adempimenti amministrativi con la debita diligenza e senza ritardi non imputabili al richiedente; di prevedere la forma scritta per il provvedimento di trattenimento amministrativo o giurisdizionale; di consentire un rapido sindacato giurisdizionale, d'ufficio o su istanza del richiedente, della legittimità del trattenimento disposto dall'autorità amministrativa; nonché di informare il richiedente - immediatamente, per iscritto e in una lingua comprensibile - delle ragioni del trattenimento, delle procedure di impugnazione previste dal diritto nazionale e della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali.

52. Esso deve essere disposto, di regola, in appositi Centri di trattenimento; in mancanza, il richiedente può essere trattenuto in un Istituto di detenzione ma solo se viene separato dai detenuti ordinari e solo se nei suoi confronti sono applicate le condizioni della direttiva 2013/33. Inoltre, i richiedenti trattenuti devono essere tenuti separati "per quanto possibile" da altri cittadini di Paesi terzi, nonché hanno diritto ad accedere a spazi all'aria aperta, a comunicare con - e a ricevere visita da parte di - rappresentanti dell'UNHCR (o altre organizzazioni) senza alcuna limitazione e nel rispetto della *privacy*. Questo diritto è esteso anche a familiari, avvocati o consulenti legali nonché rappresentanti di ONG competenti riconosciute dallo Stato di trattenimento, salvo limitazioni. Infine, i richiedenti trattenuti devono essere informati delle norme vigenti nel Centro di trattenimento e dei loro diritti e obblighi in una lingua a loro comprensibile, eccetto deroghe in casi particolari.

53. Considerato che, normalmente, in Italia i richiedenti presentano domanda per entrambi gli *status*, l'impatto dell'estensione del novero dei beneficiari delle condizioni di accoglienza sarà presumibilmente ridotto.

54. Per la definizione di familiari, l'art. 2, lett. f), d.lgs. 140/2005 rinvia all'art. 29 TU, che tuttavia ha un ambito di applicazione meno esteso di (e quindi non conforme a) quello stabilito nell'art. 2, lett. c), direttiva 2013/33.

siano garantite condizioni di accoglienza nella forma di un contributo finanziario (art. 6, co. 7, d.lgs. 140/2005), il suo ammontare dovrà essere equivalente a quello dei buoni o sussidi erogati ai cittadini italiani.⁵⁵ Quanto all'accesso al mercato del lavoro, già ora l'art. 11 d.lgs. 140/2005 reca un termine più favorevole ai richiedenti (che possono lavorare dopo 6 mesi dalla domanda sulla quale non sia stata presa una decisione) rispetto a quelli previsti nella vecchia e nella nuova direttiva "accoglienza" (rispettivamente, 12 e 9 mesi).

Inoltre, si dovrà provvedere a integrare la lista delle persone portatrici di esigenze particolari (rispetto a quella dell'art. 8 d.lgs. 140/2005) e a disporre assistenza e rappresentanza legali gratuite avverso le decisioni sull'accoglienza. Infine, ci si limita ad accennare alla necessità di intervenire in maniera sostanziale sulla disciplina del trattenimento dei richiedenti, attualmente regolata dagli articoli 20 e 21 d.lgs. 25/2008 (rispettivamente dedicati alle ipotesi di accoglienza nei CARA e di trattenimento nei CIE).

3. La nuova direttiva "qualifiche"

La direttiva 2011/95, anch'essa atto di rifusione, modifica la precedente 2004/83⁵⁶ (attuata in Italia con il d.lgs. 251/2007) nel senso di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme sul riconoscimento e gli elementi essenziali della protezione internazionale sulla base di livelli più elevati.

La nuova direttiva "qualifiche" stabilisce norme (non più "minime", come prima) sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. In generale, rispetto alla direttiva del 2004, il nuovo atto apporta una serie di modifiche cui in questa sede ci si limita ad accennare.⁵⁷

55. Salvo le deroghe ammesse dallo stesso art. 17, par. 5, direttiva 2013/33.

56. La proposta è in COM(2009)551 def. del 21 ottobre 2009, poi modificata a seguito di un compromesso tra Parlamento e Consiglio: doc. P7_TA(2011)0469.

57. Cfr. *amplius* G. Morgese, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2012, p. 255 ss.

A parte talune questioni di carattere generale,⁵⁸ la direttiva del 2011 conferma il contenuto delle norme relative all'attribuzione dello *status* di rifugiato di quella del 2004, basate peraltro sulla Convenzione di Ginevra del 1951 (artt. 9-14): vi si aggiunge l'obbligo di prendere in considerazione il sesso del richiedente ai fini della sua appartenenza a un determinato gruppo sociale (art. 10, par. 1, lett. d); una maggiore estensione del c.d. "nesso causale" (art. 9, par. 3); e il limite all'operare di alcune cause di cessazione in ragione di imperiosi motivi derivanti da precedenti persecuzioni (art. 11, par. 3). Anche le disposizioni relative allo *status* di beneficiario di protezione sussidiaria (articoli 15-19) non sono interessate da particolari modifiche.

Le maggiori novità della nuova direttiva "qualifiche" si registrano quanto al ravvicinamento dei due *status*: il contenuto della protezione sussidiaria tende infatti a sovrapporsi a quello del rifugio, pur permanendo differenze.

Stante l'obbligo di non pregiudicare i diritti concessi in base al sistema ginevrino, ivi compreso il divieto di *refoulement* (art. 20), gli Stati devono garantire a tutti i beneficiari informazioni su diritti e obblighi (art. 22); l'unità del nucleo familiare⁵⁹ (art. 23); l'accesso all'istruzione per minori e adulti (art. 27); il diritto di circolazione sul territorio nazionale (art. 33) e di assistenza al rimpatrio volontario (art. 35). Rispetto alla direttiva del 2004, i due *status* sono equiparati anche con riguardo all'accesso all'occupazione (art. 26), all'assistenza sanitaria (art. 30) e agli strumenti di integrazione (art. 34). Inoltre, si apportano miglioramenti per entrambi gli *status* in tema di riconoscimento delle qualifiche (art. 28), di garanzie per i minori non accompagnati (art. 31) e di accesso all'alloggio (art. 32). Resta il regime differenziato tra gli *status* già contemplato dall'atto del 2004 in merito al rilascio dei permessi di soggiorno (art. 24)⁶⁰ e dei docu-

58. Viene adottata una nozione più ampia di "familiari" (art. 2, lett. j); si ribadisce la possibilità per gli Stati di disporre che il richiedente produca ogni elemento necessario a motivare la sua domanda nonché l'obbligo della valutazione su base individuale del fondato timore di persecuzione (per i rifugiandi) e di rischio effettivo di danno grave (per i richiedenti protezione sussidiaria) alla luce di elementi oggettivi e soggettivi (art. 4); si confermano le disposizioni relative alla protezione c.d. *sur place* (art. 5) e agli agenti della persecuzione (art. 6); vengono chiariti l'ambito dei soggetti che offrono protezione (art. 7) e i termini in base ai quali è possibile autorizzare la protezione "all'interno del Paese d'origine" (art. 8).

59. Senza distinguere tra i due *status*, come nella direttiva 2004/83.

60. Si ricorda che la direttiva 2011/51/UE, dell'11 maggio 2011 (in *GUUE* L 132 del 19.5.2011, p. 1 ss.), ha modificato la direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE* L 16 del 23.1.2004, p. 44 ss., nel senso di estendere anche ai beneficiari di protezione internazionale la possibilità di ottenere, al verificarsi delle condizioni prescritte, lo *status* di soggiornanti di lungo periodo.

menti di viaggio per recarsi all'estero (art. 25), nonché all'accesso all'assistenza sociale (art. 29).

Il termine per il recepimento della direttiva 2011/95 era fissato al 21 dicembre 2013. L'art. 7 della legge 96/2013 ("legge di delegazione europea 2013") ha fissato principi e criteri direttivi per tale attuazione.⁶¹ Il 21 novembre 2013, il Governo ha approvato in via preliminare lo schema di d.lgs. di attuazione della direttiva 2011/95, che poi è stato trasmesso alle Camere per il parere delle competenti Commissioni.⁶² Alla data del 28 gennaio 2014, non risulta che il Governo abbia completato l'*iter* di approvazione del d.lgs. in questione.

Secondo lo schema trasmesso alle Camere, si intende procedere con la modifica del d.lgs. 251/2007, il quale già riconosceva, per quanto possibile, l'uniformità tra i due *status* in Italia⁶³ oltre a disporre in senso generalmente più favorevole ai soggetti interessati rispetto alla direttiva del 2004⁶⁴. Tra le modifiche del decreto del 2007 risultanti dallo schema in esame, si segnala l'estensione ai beneficiari della protezione sussidiaria degli istituti del diniego, dell'esclusione e della revoca in conformità con la Convenzio-

61. Stabilendo che il Governo mantenga in tutti i casi il livello degli standard di garanzia previsti dal d.lgs. 251/2007; uniformi gli *status* giuridici del rifugiato e del beneficiario di protezione sussidiaria (in specie quanto ai presupposti per ottenere il ricongiungimento familiare); disciplini gli istituti del diniego, dell'esclusione e della revoca in conformità con la Convenzione di Ginevra anche con riferimento alla protezione sussidiaria; e, infine, introduca uno strumento di programmazione delle attività e delle misure a favore dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

62. Le pertinenti Commissioni della Camera e del Senato si sono espresse in senso favorevole (pur se con condizioni, osservazioni e rilievi).

63. I rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria erano ad es. equiparati quanto all'accesso al mercato del lavoro (art. 25) e all'assistenza sociale e sanitaria (art. 27). Invece, l'art. 22 precisava che il ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione sussidiaria doveva avvenire a parità di condizioni con i cittadini immigrati e non in base alle condizioni (meno onerose) previste per i rifugiati.

64. Ad es., il d.lgs. 251/2007 non esercitava la facoltà, concessa dalla direttiva 2004/83 (e 2011/95), di allontanare i richiedenti nel caso in cui fosse disponibile la protezione "all'interno del Paese d'origine"; consentiva ai rifugiati di accedere al pubblico impiego a parità di condizioni con i cittadini UE (tale possibilità è stata estesa anche ai beneficiari di protezione sussidiaria con l'art. 7 legge 97/2013, "legge europea 2013"); elevava i permessi di soggiorno per i due *status* rispettivamente a 5 e 3 anni (rispetto ai 3 e 1 anno della direttiva). Tuttavia, in senso peggiorativo, introduceva ipotesi aggiuntive di esclusione dai due *status*. In generale cfr. P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria*, in questa *Rivista*, n. 1.2008, p. 13 ss.

G. Morgese

ne di Ginevra (che già risultavano applicabili per i rifugiati);⁶⁵ l’inserimento delle vittime di tratta e delle persone con disturbi psichici tra le categorie vulnerabili; l’equiparazione dei due *status* quanto al ricongiungimento familiare e alla durata del permesso di soggiorno (5 anni per entrambi); una maggiore attenzione verso i minori non accompagnati; e la previsione di un Piano nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l’integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.⁶⁶

4. La nuova direttiva “procedure”

Infine, il testo della nuova direttiva “procedure” riflette le modifiche del Consiglio e del Parlamento apportate alla proposta della Commissione del 2009, poi cambiata nel 2011.⁶⁷ Anch’essa è atto di rifusione, in specie della direttiva 2005/85 (attuata in Italia con il d.lgs. 25/2008),⁶⁸ e deve essere recepita dagli Stati membri entro il 20 luglio 2015.⁶⁹

La nuova direttiva contiene le procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. A fronte del quadro normativo frammentato nei diversi ordinamenti interni, in ragione delle disposizioni facoltative dell’atto del 2005,⁷⁰ essa si pone lo scopo di mi-

65. Si coglie, inoltre, l’occasione per eliminare, dalla causa di esclusione consistente nella commissione di un reato grave, il riferimento “prima del rilascio del permesso di soggiorno”, al fine di chiarire che sono rilevanti solo i reati commessi prima dell’ingresso del richiedente nel territorio nazionale.

66. L’organismo deputato a predisporre tale Piano viene individuato nel Tavolo di coordinamento già operante in via permanente presso il Ministero dell’interno in base all’intesa sancita nel luglio 2013 dalla Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali. Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell’interno, dell’Ufficio del Ministro dell’integrazione e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell’ANCI e dell’UPI (nonché integrato, in sede di programmazione delle misure, da rappresentanti del Ministro delle pari opportunità, dell’UNHCR, della Commissione nazionale per l’asilo e, a seconda delle materie trattate, di altre Amministrazioni o soggetti interessati).

67. COM(2009)554 def, del 21.10.2009 e COM(2011)319 def., dell’1.6.2011.

68. In proposito cfr. D. Consoli, G. Schiavone, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d’asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il d.lgs. 25/2008 e il d.lgs. 159/2008*, in questa *Rivista*, nn. 3-4.2008, p. 88 ss.

69. Tuttavia, come si vedrà *infra*, il recepimento dell’art. 31, paragrafi 3, 4 e 5, può essere ritardato al 20 luglio 2018.

70. In proposito cfr. la relazione della Commissione sull’applicazione della direttiva 2005/85, COM(2010)465 def., dell’8 settembre 2010.

gliorare l'armonizzazione delle procedure e di prevedere ulteriori garanzie per i richiedenti. Le norme vengono estese a tutte le domande di protezione⁷¹ presentate nel territorio degli Stati,⁷² nonché alla revoca della protezione (art. 3). Le numerose novità della direttiva 2013/32 non possono essere esaminate puntualmente in questa sede, dovendoci limitare solo ad alcuni cenni. Per lo stesso motivo, sul piano nazionale italiano, in sede di modifica del d.lgs. 25/2008 si dovrà tener conto di ognuna di esse.

Sugli Stati grava anzitutto l'obbligo di individuare le autorità competenti per l'esame delle domande.⁷³ In proposito, si segnala la novità per cui la formazione di queste autorità dovrà essere portata al livello di quella dei funzionari dell'UESA (art. 4, par. 3).

Ciò detto, si ha anzitutto riguardo ai principî e alle garanzie applicabili alle procedure nazionali, che nella nuova direttiva sono migliorate in più momenti, nell'ottica del c.d. *frontloading*.⁷⁴ Gli Stati possono richiedere che la domanda sia presentata personalmente e/o in un luogo preciso, e che la registrazione avvenga in tempi prestabiliti⁷⁵ (art. 6). Ciò nonostante, desta più di una perplessità il mancato riferimento al "diritto di presentare una domanda" (presente invece nell'art. 6, par. 2, direttiva 2005/85), anche

71. Non più solo a quelle di rifugio, come nella direttiva 2005/85 che però lasciava facoltà di estensione anche alle domande di protezione sussidiaria. Nella prassi tutti gli Stati - eccetto l'Irlanda - avevano istituito una procedura unica per i due *status*.

72. Comprese quelle alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito. Continuano a essere escluse, invece, le domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

73. In Italia, il d.lgs. 25/2008 aveva individuato tali autorità nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e nella Commissione nazionale per il diritto d'asilo. Le prime (già istituite dalla legge 189/2002, c.d. "Bossi-Fini") operano presso le prefetture di Gorizia, Milano, Torino, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Siracusa e Trapani, con il compito di valutare le domande dei richiedenti; sono composte da un funzionario prefettizio (presidente), un funzionario della questura, un rappresentante dell'ente territoriale nominato dalla Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali nonché un rappresentante dell'UNHCR. La "legge europea 2013" ha previsto la possibilità di istituire sezioni presso ciascuna Commissione territoriale al verificarsi di un eccezionale incremento delle domande connesso all'andamento dei flussi migratori e per il tempo strettamente necessario. La Commissione nazionale invece ha competenza in materia di revoca e cessazione della protezione suddetta nonché svolge compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali (oltre ad altre funzioni).

74. E cioè dell'intervento concentrato il più possibile nella fase iniziale della procedura.

75. Una novità concerne detta registrazione, che ora deve avvenire entro 3 giorni dalla presentazione (oppure 6 giorni, se presentata ad autorità non-competenti, o ancora entro 10 giorni in caso di afflusso massiccio e simultaneo di richiedenti).

perché il suo mancato inoltro potrebbe lasciar presumere, ai sensi dell'art. 28, un'ipotesi di ritiro implicito o rinuncia alla domanda, con tutte le conseguenze immaginabili.

Vengono previste disposizioni particolari per le domande presentate per conto di persone a carico o minori (art. 7) e si dispone l'obbligo di garantire ai cittadini di Paesi terzi (ma solo se "vi siano indicazioni" in tal senso),⁷⁶ trattenuti in appositi Centri oppure ai valichi di frontiera, informazioni sulla possibilità di chiedere protezione nonché di permettere l'accesso a tali luoghi a organizzazioni o persone che prestano consulenza in materia di asilo (art. 8). Resta fermo il diritto dei richiedenti di rimanere nello Stato durante l'esame della domanda e fino all'adozione della decisione, salvo casi particolari che non debbono violare il principio di *non-refoulement* diretto o indiretto⁷⁷ (art. 9).

Le domande non possono essere respinte o non esaminate solo in base alla loro tardiva presentazione, dovendosi al contrario sempre accertare prima i requisiti del rifugio e poi, in caso contrario, quelli della protezione sussidiaria (art. 10). Le decisioni devono essere comunicate per iscritto, e quella di diniego è necessario che sia corredata dalle motivazioni di fatto e di diritto, oltre all'indicazione dei mezzi di impugnazione (art. 11). Si stabiliscono poi specifiche garanzie per i richiedenti (art. 12) e un compiuto elenco dei loro obblighi, incluso quello di cooperare con le autorità nazionali (art. 13).

Quanto al colloquio personale, i richiedenti possono sostenerlo prima che le autorità assumano la decisione⁷⁸ (art. 14) e secondo determinati criteri⁷⁹

76. Ciò - come evidenziato anche da D. Vitiello, *Ancora su Frontex e mitologia greca: di metafora in metafora*, reperibile *online* -, se comportante (almeno) la violazione del principio di *non-refoulement*, risulta contrario alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e al. c. Italia*, par. 133: «the fact that the parties concerned had failed to expressly request asylum did not exempt Italy from fulfilling its obligations under Article 3 [CEDU]».

77. Quest'ultimo riferimento, benché confermativo del noto obbligo internazionale, ha carattere di opportuna novità.

78. Per un verso, la mancanza del colloquio non osta alla (né incide negativamente sulla) decisione finale, mentre per altro verso può essere omesso qualora l'autorità sia comunque in grado di prendere una decisione positiva sullo *status* di rifugiato (ma non su quello di protezione sussidiaria: in questo caso il colloquio non può essere omesso, stante l'interesse del richiedente a vedersi riconosciuto lo *status* "migliore") oppure non sia ragionevolmente fattibile per le condizioni personali del richiedente.

79. Nella direttiva del 2013 si ricorda una maggiore attenzione alle specificità di genere: gli Stati sono tenuti a garantire, ove possibile e su richiesta, che la persona incaricata di condurre il colloquio e l'interprete siano dello stesso sesso del richiedente. Ciò, tuttavia, a

(artt. 15 e 16). Del colloquio viene redatto verbale⁸⁰ (art. 17). Due novità concernono le visite mediche per rilevare i segni di persecuzioni o danni gravi subiti (art. 18) e l'obbligo di fornire gratuitamente ai richiedenti, su loro richiesta e a determinate condizioni, alcune informazioni in merito alle procedure di primo grado (art. 19). Resta quasi invariata - benché meglio sistemata - la disciplina dell'assistenza e della rappresentanza legali (artt. 20-23). Vengono previste nuove disposizioni per i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari (art. 24) nonché sono integrate e meglio precisate le norme rivolte ai minori non accompagnati⁸¹ (art. 25). Si ribadisce il divieto, già contemplato nella direttiva 2005/85, di trattenere una persona per il solo fatto di essere un richiedente e si dispone l'applicazione delle norme della nuova direttiva "accoglienza" sul trattamento a suo tempo esaminate (art. 26). Limitate modifiche si registrano in tema di ritiro della domanda (art. 27), ritiro implicito e rinuncia ad essa⁸² (art. 28); rimangono di fatto invariate le norme sul ruolo dell'UNHCR (art. 29) e sulle modalità di raccolta delle informazioni su singoli casi (art. 30).

Altri articoli sono dedicati alle procedure di primo grado. Ai sensi dell'art. 31, la procedura "normale" di esame di una domanda di protezione internazionale deve essere espletata quanto prima, salvo verifica adeguata e completa. Due novità della direttiva 2013/32 ci paiono significative a riguardo.

Anzitutto, si introducono tempi stringenti per la conclusione della procedura,⁸³ con previsione di un termine massimo di 21 mesi dalla presentazione della domanda:⁸⁴ in deroga al termine generale di recepimento del 20 luglio 2015, però, gli Stati hanno la possibilità di ritardare l'introduzione di

meno che le autorità abbiano motivo di ritenere che la richiesta si basi su motivi non connessi alle difficoltà del richiedente di esporre le proprie motivazioni in modo comprensibile.

80. La direttiva 2013/32 introduce alcune novità al riguardo, come quella di disporre la registrazione sonora o audiovisiva.

81. In specie, si ribadisce che l'interesse superiore del minore deve guidare l'attuazione dell'intera direttiva 2013/32.

82. Si segnala una disciplina più favorevole al richiedente rispetto a quella della direttiva 2005/85 per la riapertura del caso il cui esame sia stato precedentemente sospeso.

83. La quale deve avvenire entro 6 mesi dalla presentazione della domanda, salvo altri 9 mesi in ragione di alcune circostanze (questioni complesse in fatto e/o in diritto; afflusso massiccio e simultaneo di richiedenti; ritardo imputabile al richiedente) e ulteriori 3 in casi eccezionali debitamente motivati. È tuttavia possibile rimandare la conclusione qualora la situazione nel Paese di origine del richiedente sia temporaneamente incerta. Se si supera il termine iniziale di 6 mesi, i richiedenti devono essere informati del ritardo e dei suoi motivi.

84. In caso di applicazione del meccanismo Dublino, il termine decorre dal momento in cui è stato individuato lo Stato competente, il richiedente si trova sul territorio di quest'ultimo ed è stato preso in carico dalle autorità.

tale importante novità al 20 luglio 2018 (art. 51, par. 2). In secondo luogo, vengono ben distinte tra loro le due ulteriori procedure che già nella direttiva 2005/85 affiancavano quella “normale”. Ci si riferisce alla procedura “in via prioritaria” (le cui domande vengono esaminate prima delle altre) e a quella “accelerata” (che comporta tempi più brevi rispetto a quella “normale”).⁸⁵ La direttiva in esame contiene anche norme in materia di domande infondate (art. 32) e inammissibili⁸⁶ (art. 33), oltre ad apportare modifiche ai concetti di Paese di primo asilo⁸⁷ (art. 35), di Paese di origine sicuro⁸⁸ (artt. 36 e 37), di Paese terzo sicuro (art. 38) e di Paese terzo europeo sicuro⁸⁹ (art. 39).

Le domande reiterate sono ritenute inammissibili se, da un esame preliminare, non emergano elementi nuovi che aumentino la probabilità che il richiedente necessiti di protezione. Ciò comporta la possibilità di derogare

85. Le ipotesi ammissibili alla procedura “accelerata” sono tassative. Per questo, va salutata con favore la loro riduzione dalle 15 della direttiva 2005/85 alle 7 della nuova direttiva; particolare riferimento va fatto all’espunzione dei casi in cui il richiedente non abbia fornito informazioni necessarie per accertare, con ragionevole certezza, la sua identità o cittadinanza, oppure abbia omesso di presentare in precedenza una domanda senza un valido motivo e pur avendone avuto la possibilità. Inoltre, il richiedente che rappresenta un pericolo per la sicurezza pubblica o l’ordine pubblico può essere sottoposto a tale procedura solo per gravi ragioni.

86. Che sostituiscono, riducendole, le ipotesi di domande “irricevibili” della direttiva 2005/85. Per queste domande è previsto che il richiedente esponga il suo punto di vista prima di una decisione sull’ammissibilità (art. 34).

87. La cui applicazione al caso del richiedente è ora impugnabile da quest’ultimo.

88. Ricavabile dall’Allegato I. Nella nuova direttiva viene eliminata la possibilità per il Consiglio di adottare un “elenco comune minimo di Paesi terzi considerati Paesi di origine sicuri”, anche in ragione dell’annullamento dei paragrafi 1 e 2 dell’art. 29 direttiva 2005/85, disposto dalla Corte di giustizia nella sentenza del 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Raccolta*, pag. I-3189. La designazione nazionale di tali Paesi viene mantenuta, ma con alcune modifiche nell’ottica della tutela del richiedente. In specie, il considerando n. 42 ricorda che «[l]a designazione di un [...] Paese di origine sicuro [...] non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale Paese» e che «quando un richiedente dimostra che vi sono validi motivi per non ritenere sicuro tale Paese per la sua situazione particolare, la designazione del Paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso».

89. Si tratta dei Paesi c.d. “supersicuri”, individuati dagli Stati membri in base alle prescrizioni dell’art. 39, par. 2. Le domande dei richiedenti entrati illegalmente in uno Stato membro da uno di quei Paesi possono non essere esaminate. Anche in questo caso, la direttiva 2013/32 non riproduce la possibilità (concessa dalla direttiva del 2005 e annullata dalla Corte di giustizia nella ricordata sentenza *Parlamento europeo c. Consiglio*) per il Consiglio di adottare un elenco minimo di Paesi “supersicuri”.

al diritto del soggetto di rimanere sul territorio, pur rispettando il principio di *non-refoulement* (artt. 40-42). Le procedure alla frontiera vengono meglio definite⁹⁰ (art. 43), mentre quella di revoca della protezione internazionale rimane quasi invariata (artt. 44-45).

Infine, tra le novità in tema di impugnazione, ci si limita a ricordare che il diritto a un “ricorso effettivo” *ex art. 46* implica l’obbligo di introdurre termini che siano ragionevoli e non rendano impossibile o eccessivamente difficile l’accesso al ricorso medesimo da parte dei richiedenti. Si segnala anche l’introduzione dell’effetto sospensivo dell’impugnazione, stante l’obbligo a carico degli Stati - in luogo della precedente facoltà - di assicurare la permanenza del ricorrente sul territorio nazionale in attesa dell’esito del ricorso medesimo,⁹¹ fatti salvi alcuni casi in deroga.

90. Va in specie salutata con favore l’eliminazione della possibilità - prima concessa dalla direttiva 2005/85 - per gli Stati di mantenere, nell’ambito delle procedure alla frontiera, disposizioni in deroga ai principî e alle garanzie della direttiva stessa.

91. Ciò appare in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.