



NOTA N. 92

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE STABILISCE UNA PROCEDURA COMUNE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'UNIONE E ABROGA LA DIRETTIVA 2013/32/UE [COM\(2016\)467](#)

NUMERO PROCEDURA	2016/0224 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	13/07/2016
OGGETTO	La Commissione propone di abrogare, e sostituire con un regolamento, la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello <i>status</i> di protezione internazionale ¹ , al fine di razionalizzare, semplificare e armonizzare le disposizioni procedurali degli Stati membri stabilendo una procedura comune di protezione internazionale.
BASE GIURIDICA	Art. 78, par. 2, lett. <i>d</i>), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello <i>status</i> uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria.
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto l'obiettivo che questa si pone, ossia l'istituzione di una procedura comune di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può essere conseguito meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi

¹ Per le misure di attuazione nazionali, vd. il [Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#) "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale".

intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo. In particolare, specifica che l'introduzione di limiti temporali in tutte le fasi della procedura e l'accorciamento del termine per la fase amministrativa sono "modifiche necessarie per semplificare le procedure e aumentarne l'efficacia" e che i termini proposti per la fase di impugnazione tendono a "un giusto equilibrio" fra il diritto del richiedente a che la domanda sia esaminata entro un termine ragionevole e il diritto di ricorso effettivo e di difesa.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

CONTESTO DELLA PROPOSTA

La proposta si inserisce nel contesto di una riforma complessiva della politica migratoria che l'Unione europea sta portando avanti, come preannunciato nell'**Agenda europea sulla migrazione (COM(2015)240)**, adottata dalla Commissione il 13 maggio 2015, per far fronte alle sfide immediate e a lungo termine per una gestione efficace e globale dei flussi migratori. Secondo la Commissione, l'Unione sta infatti elaborando "una politica migratoria integrata, sostenibile e olistica, basata sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità, che possa funzionare efficacemente sia nei periodi di calma che in tempi di crisi"².

Il **sistema europeo comune di asilo (CEAS)** si basa su norme che determinano lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale e su norme comuni in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza e riconoscimento dei beneficiari di protezione internazionale.

Come evidenziato nella relazione introduttiva alla proposta, nonostante gli importanti sviluppi del sistema europeo comune di asilo, sussistono tuttavia "notevoli disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda i tipi di procedure usate, le condizioni di accoglienza disposte per i richiedenti, i tassi di riconoscimento e il tipo di protezione concessa ai beneficiari di protezione internazionale". Tali divergenze contribuiscono ai movimenti secondari e alla "caccia all'asilo più vantaggioso", creano fattori di attrazione e in ultima analisi "una ripartizione diseguale tra gli Stati membri della responsabilità di offrire protezione a chi ne ha bisogno". D'altra parte, i recenti arrivi di massa dimostrano come l'Europa abbia bisogno di un sistema di asilo efficace ed efficiente, in grado di garantire una condivisione equa e sostenibile della responsabilità tra gli Stati membri e "decisioni di qualità", affinché le persone bisognose di protezione internazionale di fatto la ottengano.

² Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al Dossier europeo [n. 47](#) "La politica migratoria europea (aggiornamento al 18 gennaio 2017)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

La Commissione ha esposto le sue priorità per una riforma strutturale del quadro europeo in materia di asilo e migrazione nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "**Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa**" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016.

Il 4 maggio 2016 ha quindi presentato una prima serie di proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo, conformemente alle tre priorità individuate nella comunicazione:

- istituire un **sistema Dublino** sostenibile ed equo per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo ([COM\(2016\)270](#))³;
- rafforzare il **sistema Eurodac** per monitorare meglio i movimenti secondari e agevolare la lotta contro la migrazione irregolare ([COM\(2016\)272](#))⁴;
- istituire una vera e propria **Agenzia europea per l'asilo** al fine di garantire il buon funzionamento del sistema europeo comune di asilo ([COM\(2016\)271](#))⁵.

Con un secondo pacchetto di proposte legislative, del 13 luglio 2016, la Commissione ha inteso completare la riforma del sistema europeo comune di asilo adottando quattro proposte aggiuntive che, oltre alla proposta in oggetto, comprendono:

- una proposta di revisione della direttiva accoglienza ([direttiva 2013/33/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative **all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**) volta ad armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza nell'UE ([COM\(2016\)465](#))⁶;
- una proposta che intende sostituire la direttiva qualifiche ([direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta) con un regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale ([COM\(2016\)466](#))⁷;
- una proposta di quadro strutturato dell'Unione in materia di **reinsediamento** che consenta il passaggio a "un approccio più gestito alla protezione internazionale nell'UE" ([COM\(2016\)468](#))⁸.

La Commissione evidenzia in particolare che la proposta in oggetto: precisa ulteriormente le norme previste nella proposta di rifusione del regolamento Dublino, ad esempio le norme concernenti l'esame di ammissibilità della domanda, la procedura d'esame accelerata, le domande reiterate, le garanzie applicabili ai minori e ai minori non accompagnati; è in linea con la rifusione del regolamento Eurodac per quanto riguarda il rilevamento delle impronte digitali e dell'immagine del volto dei richiedenti e la relativa pertinenza ai fini delle domande di protezione internazionale; sottolinea l'importanza del sostegno operativo e tecnico che l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo potrà offrire ai fini di una gestione efficiente delle domande di protezione internazionale; è complementare al regolamento qualifiche, nella misura in cui stabilisce norme procedurali comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale; è strettamente connessa alla proposta di rifusione della direttiva

³ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 65](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁴ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 67](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁵ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 63](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁶ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 76](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁷ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 75](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁸ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 72](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

accoglienza in quanto stabilisce le conseguenze procedurali in cui incorrono i richiedenti che non assolvano agli obblighi di presentazione e comunicazione.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

Obiettivo della proposta è assicurare un "trattamento rapido ed efficiente" delle domande di protezione internazionale attraverso l'istituzione di una procedura comune di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale che sostituisca le diverse procedure degli Stati membri e che si applichi a tutte le domande di protezione internazionale presentate.

Con la scelta del regolamento, atto direttamente applicabile, e con l'eliminazione degli elementi di discrezionalità, la proposta mira a **conseguire un grado superiore di armonizzazione e a uniformare maggiormente gli esiti delle procedure di asilo** in tutti gli Stati membri, eliminando in tal modo gli incentivi alla "caccia all'asilo più vantaggioso" e ai movimenti secondari.

Nella relazione introduttiva, la Commissione evidenzia che l'introduzione di norme più rigorose si pone il fine di **impedire gli abusi del sistema, penalizzare le domande manifestamente improprie e disincentivare i movimenti secondari**, imponendo ai richiedenti chiari obblighi di collaborazione con le autorità nell'intero corso della procedura e prevedendo conseguenze pesanti in caso di inosservanza: l'esame della domanda di protezione internazionale sarà infatti subordinato alla presentazione della domanda, al rilevamento delle impronte digitali, alla comunicazione delle informazioni necessarie per l'esame e alla presenza e al soggiorno nello Stato membro competente (mentre l'inosservanza di uno di tali obblighi potrà comportare il rigetto della domanda per rinuncia del richiedente, in applicazione della procedura di ritiro implicito).

Le principali proposte di modifica, in relazione agli obiettivi indicati dalla Commissione, sono le seguenti.

1. Razionalizzazione e semplificazione della procedura di protezione internazionale.

1.1 La proposta delinea le diverse fasi della procedura amministrativa.

Stabilisce innanzitutto che si ha domanda di protezione internazionale quando il cittadino di Paese terzo o l'apolide manifesta la volontà di ricevere protezione internazionale agli agenti dell'autorità accertante⁹ o di altra autorità competente (art. 25, par. 1).

Le domande dovranno essere registrate immediatamente, e comunque entro tre giorni lavorativi dalla data in cui è manifestata la volontà di chiedere protezione internazionale, termine che rimane quindi invariato rispetto alla vigente direttiva (art. 27, par. 1). Nel caso in cui risulti difficile all'atto pratico registrare la domanda entro tale termine a causa delle domande di protezione internazionale presentate simultaneamente da un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi, questo potrà essere prorogato di dieci giorni lavorativi.

La proposta fissa d'altra parte termini precisi per la presentazione delle domande di protezione internazionale: il richiedente dovrà formalizzare la presentazione della domanda entro dieci giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui è stata registrata, a condizione che entro tale termine gliene sia data la possibilità effettiva (art. 28, par. 1); per i minori non accompagnati, il termine di dieci giorni lavorativi decorrerà dalla data in cui il tutore è nominato e ha

⁹ La proposta definisce "autorità accertante" qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno Stato membro che sia competente a esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado. *Ampia scelta è data quindi agli Stati membri sulla composizione dell'organo, sulla sua collegialità o meno, purché rispetti le garanzie imposte dalla proposta nel colloquio personale, nell'esame della domanda, nell'assistenza e rappresentanza legale.*

incontrato il minore (art. 32, par. 2). Tuttavia anche in questo caso, qualora un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi chiedano protezione internazionale simultaneamente, le autorità degli Stati membri dovranno dare al richiedente la possibilità di presentare la domanda entro un mese dalla data di registrazione.

La proposta prevede inoltre che, una volta presentata la domanda, il richiedente possa trasmettere **ulteriori elementi** pertinenti al relativo esame, fino all'adozione di una decisione sulla domanda nel quadro della procedura amministrativa (art. 28, par. 4).

Per l'esame delle domande presentate nell'ambito della procedura ordinaria la proposta prevede un **termine di sei mesi**, prorogabile una sola volta di **altri tre se un numero sproporzionato di cittadini di Paesi terzi o apolidi chiede protezione internazionale simultaneamente**, rendendo difficile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi, **o se il caso comporta questioni complesse in fatto o in diritto** (art. 34, parr. 2 e 3). Analogamente alla direttiva vigente, consente inoltre di rimandare la conclusione della procedura d'esame se non sarà ragionevole attendersi che l'autorità accertante decida entro i termini previsti a causa di una **situazione di incertezza nel Paese di origine del richiedente che si presume temporanea**. In ogni caso la procedura d'esame dovrà tuttavia essere conclusa entro 15 mesi dalla presentazione della domanda (art. 34, par. 5)¹⁰.

La proposta introduce il termine di **due mesi per la conclusione della procedura d'esame accelerata**, che potrà essere ridotto a **otto giorni** nel caso di domanda fatta al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che comporterebbe l'allontanamento del richiedente dal territorio dello Stato membro (art. 40, par. 2), e di **un mese per l'esame inteso a stabilire l'ammissibilità della domanda** (art. 34, par. 1), che la direttiva vigente non prevede¹¹. Tuttavia il termine fissato sarà di **dieci giorni** lavorativi nel caso in cui, per l'esame sull'ammissibilità, lo Stato membro della prima domanda applichi il **concetto di primo Paese di asilo o di Paese terzo sicuro** (art. 34, par. 1, secondo comma)¹². Il termine per la **procedura di frontiera** - l'autorità accertante potrà decidere su una domanda alla frontiera o in una zona di transito dello Stato membro limitatamente all'ammissibilità della domanda fatta in tale luogo oppure al merito della domanda nei casi in cui si applica la procedura d'esame accelerata - resta fissato a **quattro settimane** come nella direttiva procedure (art. 41, par. 2).

La proposta garantisce al richiedente il **diritto a un ricorso effettivo** dinanzi a un giudice avverso la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale o la decisione di revoca, stabilendo i seguenti termini per l'impugnazione: **una settimana** nel caso della decisione che respinga una domanda reiterata per inammissibilità o per manifesta infondatezza; **due settimane** nel caso della decisione che respinga la domanda per inammissibilità, ritiro esplicito o rinuncia del richiedente oppure nel caso della decisione che respinga la domanda per infondatezza o manifesta infondatezza, adottata con procedura d'esame accelerata o con procedura di frontiera o mentre il richiedente era in stato di trattenimento; **un mese** nel caso della decisione che respinga la domanda per infondatezza non adottata con procedura d'esame accelerata, oppure nel caso della decisione di revoca della protezione internazionale (art. 53).

¹⁰ La Commissione sottolinea che la proposta intende razionalizzare i termini della procedura amministrativa: rileva in proposito che, sebbene stabiliti dalla direttiva procedure, finora i tempi hanno presentato differenze sensibili da uno Stato membro all'altro e che, tra aprile 2015 e aprile 2016, **il 50% dei casi in media è rimasto pendente per oltre sei mesi** nell'Unione europea.

¹¹ La Commissione evidenzia che attualmente i tempi variano "sensibilmente da uno Stato membro all'altro, spaziando da pochi giorni ad alcuni mesi".

¹² La Commissione evidenzia che la previsione si pone in linea con la proposta di riforma di Dublino, la quale prevede che il primo Stato membro in cui è presentata domanda dovrà appurarne l'ammissibilità prima di applicare i criteri per determinare lo Stato membro competente (art. 3, par. 3, lettera a)).

Il richiedente che impugni ulteriormente la decisione scaturita dalla prima o da ulteriore impugnazione non avrà diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro a meno che, entro un mese, il giudice decida diversamente (art. 54).

Contemplando l'intera procedura di protezione internazionale, la proposta fissa inoltre i termini per le decisioni assunte nel **primo grado di impugnazione: sei mesi** nel caso della decisione che respinga la domanda per infondatezza ai fini dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria non adottata con procedura d'esame accelerata, oppure nel caso della decisione di revoca della protezione internazionale; **due mesi** nel caso della decisione che respinga la domanda per inammissibilità, per ritiro esplicito o per rinuncia del richiedente oppure per infondatezza o per manifesta infondatezza ai fini dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria, adottata con procedura d'esame accelerata o con procedura di frontiera o mentre il richiedente era in stato di trattenimento; **un mese** nel caso della decisione che respinga una domanda reiterata per inammissibilità o per manifesta infondatezza. Tali termini potranno essere prorogati di ulteriori tre mesi nei casi che comportino questioni complesse in fatto o in diritto (art. 55).

Pur ammettendo che un numero sproporzionato di domande simultanee possa ritardare l'accesso alla procedura e l'esame delle domande e che quindi gli Stati membri potranno incontrare difficoltà nel rispettare i termini proposti, la Commissione evidenzia che tali Stati dovranno condurre un esame periodico delle proprie esigenze per mantenere l'efficienza dei rispettivi sistemi di asilo, anche predisponendo i piani di emergenza necessari, e avvalersi dell'assistenza tecnica e operativa dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, tenuto conto del nuovo mandato proposto¹³.

1.2. Applicazione della procedura d'esame accelerata e della procedura di frontiera.

La proposta rende **obbligatoria la procedura d'esame accelerata** in presenza di determinati motivi, riconducibili alla manifesta infondatezza *prima facie* della domanda (art. 40, par. 1).

L'autorità accertante dovrà accelerare l'esame nel merito della domanda quando:

- nel presentare domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza ai fini della possibilità di attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale (a norma del regolamento qualifiche);
- il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti o false;
- il richiedente ha indotto in errore le autorità con informazioni false;
- il richiedente fa domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento dal territorio dello Stato membro;
- un Paese terzo può essere considerato per il richiedente Paese di origine sicuro;
- il richiedente può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico;
- la domanda è una domanda reiterata (nel caso in cui la domanda sia così manifestamente insussistente o impropria da non avere prospettive concrete di successo);

¹³ In base alla proposta di regolamento relativa all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, nei casi in cui, nonostante la pressione sproporzionata, non vi sia richiesta di assistenza o l'offerta dell'Agenzia non sia accettata, oppure lo Stato membro interessato adotti misure insufficienti, al punto da compromettere il funzionamento del sistema europeo comune di asilo, la Commissione potrà adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui indicherà una o più misure operative e tecniche che l'Agenzia dovrà adottare per sostenere lo Stato membro interessato.

- il richiedente non ha chiesto protezione internazionale nello Stato membro del primo ingresso irregolare o nello Stato membro in cui è presente legalmente o perché il richiedente che, a esame della domanda in corso, ha fatto domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno e, senza essere in grado di dimostrare che l'inosservanza è imputabile a circostanze che sfuggono al suo controllo, è ripreso in carico in conformità delle nuove norme proposte dalla Commissione con il regolamento Dublino.

La procedura di frontiera, che di norma implica il **trattenimento** durante l'intero suo corso, **continuerà a essere facoltativa** e limitata all'esame di ammissibilità della domanda fatta in tale luogo o al merito della domanda nei casi in cui dovrà applicarsi la procedura d'esame accelerata. Se non verrà presa una decisione definitiva entro il termine di quattro settimane previsto, il richiedente non sarà più trattenuto alla frontiera o nella zona di transito e sarà ammesso nel territorio dello Stato membro affinché la sua domanda venga esaminata conformemente alle altre disposizioni contenute nella proposta (art. 41)¹⁴.

Sia la procedura d'esame accelerata che la procedura di frontiera dovranno essere conformi ai principi fondamentali e alle garanzie previsti (vedi *infra*), in particolare il diritto di esprimersi in un colloquio personale, il diritto all'interpretazione e il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite (art. 40, par. 1, e art. 41, par. 1). Tali procedure potranno essere applicate ai minori non accompagnati solo nei casi in cui il richiedente provenga da un Paese terzo considerato Paese di origine sicuro o possa, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico (art. 40, par. 5, e art. 41, par. 5); potranno inoltre applicarsi ai richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari solo se sarà possibile fornire loro un sostegno adeguato (art. 19, par. 3).

1.3 Decisione sull'ammissibilità della domanda.

La proposta prevede che le domande di protezione internazionale siano esaminate individualmente e in modo obiettivo e imparziale: le autorità accertanti decideranno quindi sull'**ammissibilità o sul merito** della domanda (art. 33).

L'esame sull'ammissibilità non dovrà richiedere più di un mese a decorrere dalla presentazione della domanda (art. 34, par. 1).

L'autorità accertante **respingerà quindi la domanda per inammissibilità** in presenza di uno dei seguenti motivi (art. 36, par. 1):

- un Paese che non è uno Stato membro è considerato per il richiedente **primo Paese di asilo o Paese terzo sicuro**, salvo se è palese che il richiedente non vi sarà ammesso o riammesso (il termine fissato per tale esame è di dieci giorni lavorativi)¹⁵;
- la domanda è una **domanda reiterata**, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente nuovi elementi o risultanze rilevanti;
- **il coniuge, il partner o il minore accompagnato** presenta domanda dopo aver acconsentito a che fosse presentata una **domanda a suo nome** e i fatti che circondano la sua situazione non giustificano una domanda separata.

La proposta specifica che la domanda non verrà esaminata nel merito quando non è esaminata a norma della proposta di regolamento Dublino, compreso quando un altro Stato membro ha

¹⁴ La procedura di frontiera non è stata finora applicata in Italia in quanto comporterebbe obbligatoriamente lo stazionamento del richiedente in prossimità del luogo di primo ingresso (molto spesso la Sicilia).

¹⁵ Sui concetti di Paese sicuro vedi *infra*.

riconosciuto la protezione internazionale o quando la domanda è respinta per inammissibilità (art. 36, par. 2).

I motivi connessi al primo Paese di asilo e al Paese terzo sicuro non si applicheranno al beneficiario di protezione sussidiaria che sia stato reinsediato con procedura accelerata a norma della proposta di regolamento sul reinsediamento.

Infine, l'autorità accertante non sarà tenuta a pronunciarsi sull'ammissibilità della domanda se riterrà *prima facie* che questa possa essere respinta per manifesta infondatezza (art. 36, par. 5).

1.4 Decisione sul merito della domanda.

Nell'esaminare la **decisione nel merito** le autorità accertanti decideranno se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato o se il richiedente sia ammissibile alla protezione sussidiaria, a norma della proposta di regolamento qualifiche. D'altra parte, la domanda sarà respinta per infondatezza nel caso venga stabilito che il richiedente non è ammissibile alla protezione internazionale (art. 37).

1.5 Ritiro implicito della domanda.

La proposta amplia e rende obbligatori i casi di ritiro implicito della domanda (art. 39). Si dovrà quindi considerare che il richiedente abbia rinunciato alla domanda quando:

- non ha presentato domanda pur avendone avuto una possibilità effettiva;
- il coniuge, il partner o il minore non ha presentato domanda dopo che il richiedente ha ommesso di presentarla a suo nome;
- rifiuta di collaborare, non comunicando le informazioni necessarie per l'esame della domanda e non fornendo le impronte digitali e l'immagine del volto;
- non è comparso al colloquio personale;
- ha abbandonato la residenza, senza informarne le autorità competenti o senza autorizzazione;
- ha violato più volte gli obblighi di comunicazione.

Nei suddetti casi l'autorità accertante sospenderà l'esame della domanda e invierà al richiedente un avviso scritto, informandolo della sospensione e del fatto che, se non si metterà in contatto **entro un mese** dalla data di invio, la domanda sarà respinta in via definitiva.

1.6 Trattamento delle domande reiterate.

La proposta precisa che costituisce domanda reiterata "qualsiasi domanda fatta da uno stesso richiedente in un qualsiasi Stato membro dopo che una sua precedente domanda è stata respinta con decisione definitiva" (art. 42, par. 1). La domanda reiterata dovrà essere sottoposta a **esame preliminare** per stabilire se siano emersi o siano stati presentati dal richiedente nuovi elementi o risultanze rilevanti in grado di aumentare in modo significativo la probabilità che gli possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale (art. 42, par. 2). In caso contrario, la domanda reiterata dovrà essere respinta per inammissibilità o, laddove la domanda sia così manifestamente insussistente o impropria da non avere prospettive concrete di successo, per manifesta infondatezza (art. 42, par. 5).

La proposta prevede che l'esame preliminare comprenda il deposito di una memoria scritta e un colloquio personale. Si potrà tuttavia prescindere dal colloquio personale quando dalla memoria scritta risulti chiaro che la domanda non implica nuovi elementi o risultanze rilevanti o che è manifestamente insussistente e non ha prospettive concrete di successo (art. 42, par. 3). L'assistenza legale gratuita potrà essere esclusa (art. 15, par. 3, lettera c)).

Non è previsto un effetto sospensivo automatico nel caso di domande reiterate, per cui sarà possibile derogare al diritto di rimanere nel territorio degli Stati membri quando:

- la domanda reiterata è respinta per inammissibilità o manifesta infondatezza;
- in un qualsiasi Stato membro è fatta una seconda o ulteriore domanda reiterata dopo l'adozione di una decisione definitiva che ha respinto la domanda reiterata precedente per inammissibilità, infondatezza o manifesta infondatezza (art. 43).

Nel complesso, il meccanismo delineato dalla proposta per una procedura uniforme di esame delle domande di asilo in tutti gli Stati membri appare poco flessibile, in particolar modo per quegli Stati di frontiera, come l'Italia, dove i continui e imponenti sbarchi lungo le coste comportano ulteriori continui spostamenti dei richiedenti asilo sul territorio nazionale.

Elemento di particolare criticità appare l'introduzione dell'obbligo, per le autorità accertanti, di pronunciarsi sull'ammissibilità delle domande di protezione internazionale, con una procedura separata e preliminare alla decisione sul merito. Il giudizio sull'ammissibilità sarebbe peraltro autonomamente impugnabile e verrebbe ad allungare complessivamente i tempi delle procedure di asilo, con conseguente aumento dei costi relativi all'accoglienza.

Per quanto riguarda gli effetti sul nostro ordinamento, le norme concernenti l'esame di ammissibilità della domanda, secondo quanto previsto anche all'art. 3, comma 3, della proposta di rifusione del regolamento Dublino, implicano l'alternarsi di due autorità, la Commissione territoriale, che dovrebbe pronunciarsi sull'ammissibilità della domanda, l'Unità Dublino, per l'esame dei criteri sulla competenza, e di nuovo la Commissione territoriale nel caso in cui la competenza spetti all'Italia¹⁶

2. Diritti e obblighi del richiedente.

2.1 La proposta contiene **disposizioni specifiche sui diritti e sugli obblighi dei richiedenti** nel corso della procedura.

In avvio di procedura tutti i richiedenti dovranno **essere informati** dei loro diritti e obblighi e delle conseguenze della relativa inosservanza. Ai richiedenti dovrà inoltre essere data la possibilità effettiva di collaborare e di **comunicare adeguatamente con le autorità competenti**, affinché possano presentare tutti gli elementi di cui dispongono per motivare la domanda.

Gli **obblighi del richiedente** nell'intero corso della procedura sono enunciati all'art. 7.

In analogia a quanto previsto nella proposta di riforma del regolamento Dublino, il richiedente dovrà fare **domanda nello Stato membro del primo ingresso o in cui è legalmente presente** (art. 7, par. 1). Il richiedente sarà tenuto a collaborare con le autorità competenti per consentire loro di accertarne l'identità e di procedere alla registrazione, presentazione ed esame della domanda, fornendo tutti gli elementi a sua disposizione. Dovrà quindi: comunicare i dati relativi a nome e cognome, data di nascita, genere, cittadinanza e altri dati personali, nonché tipo e numero del documento di identità o di viaggio, se disponibile; **fornire le impronte digitali e l'immagine del volto** (a norma della proposta di regolamento Eurodac); presentare la domanda di protezione internazionale entro il termine stabilito, con tutti gli elementi necessari a motivarla di cui dispone; consegnare i documenti in suo possesso rilevanti ai fini dell'esame (art. 7, par. 2). Il richiedente dovrà inoltre informare l'autorità

¹⁶ Vd. art. 3, comma 3, del [Decreto Legislativo](#) 28 gennaio 2008, n. 25.

competente della residenza o domicilio o numero di telefono al quale poterlo rintracciare (art. 7, par. 4).

I richiedenti dovranno essere informati del diritto di presentare domanda a titolo individuale, della procedura da seguire, dei loro diritti e obblighi nel corso della stessa¹⁷, delle conseguenze dell'inosservanza degli obblighi e della non cooperazione con le autorità, dei tempi della procedura, dei mezzi a loro disposizione per adempiere all'obbligo di addurre gli elementi di cui all'art. 4 della proposta di regolamento qualifiche ("produzione delle informazioni ed esame dei fatti e delle circostanze"), delle conseguenze di un **ritiro esplicito o implicito della domanda**, dell'esito dell'esame e della possibilità di impugnare una decisione di rifiuto dello *status* di protezione internazionale (art. 8, par. 2).

La Commissione evidenzia l'importanza dell'obbligo per gli Stati membri di comunicare al richiedente tutte le informazioni necessarie date le conseguenze in cui questi potrà incorrere: ad esempio, nel caso in cui il richiedente rifiuti di collaborare e non comunichi le informazioni necessarie per l'esame della domanda o non fornisca le impronte digitali e l'immagine del volto, la domanda potrà essere respinta per rinuncia del richiedente, in applicazione della procedura di **ritiro implicito** (art. 7, par. 3, e art. 39, par. 1, lettera c)). A legislazione vigente, il rifiuto di ottemperare all'obbligo di fornire le impronte digitali è motivo che determina solamente un esame accelerato della domanda.

Il richiedente dovrà rimanere nello Stato membro in cui è tenuto ad essere presente a norma del regolamento Dublino (art. 7, par. 5) e dovrà assolvere tutti gli obblighi di presentazione e comunicazione, o di permanenza in una data area territoriale, che possano discendere dalla direttiva accoglienza (art. 7, par. 6). L'inosservanza degli obblighi di comunicazione determinerà il rigetto della domanda per rinuncia del richiedente (art. 39, par. 1, lettera f)), mentre, nel caso in cui il richiedente non ottemperi all'obbligo di rimanere nello Stato membro in cui è tenuto a essere presente¹⁸, la domanda sarà trattata con procedura d'esame accelerata (art. 40, par. 1, lettera g)).

Entro il termine di tre giorni lavorativi dalla formalizzazione della domanda, dovrà essere rimesso al richiedente un documento che ne attesti lo *status* di richiedente e il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro e che segnali che il documento non è un documento di viaggio valido (art. 29). La Commissione specifica che le principali disposizioni in materia di documenti sono tratte dalla direttiva accoglienza e inserite nella presente proposta nell'intento di razionalizzare la procedura di protezione internazionale. Per assicurare che tutti i richiedenti ricevano lo stesso documento in tutti gli Stati membri, la proposta prevede inoltre la possibilità di stabilire con atto d'esecuzione un formato uniforme (art. 29, par. 5).

Il richiedente dovrà godere del diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro competente, ai fini esclusivi della procedura amministrativa e per la durata di questa. La proposta specifica che il diritto di rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno né conferisce al richiedente il diritto di recarsi in un altro Stato membro senza l'autorizzazione prevista dalla direttiva accoglienza¹⁹. Analogamente alla vigente direttiva procedure, le deroghe al diritto di rimanere nel corso della procedura amministrativa sono limitate e riconducibili ai casi di domanda reiterata e di consegna o estradizione in un altro Stato

¹⁷ Compreso l'obbligo del richiedente di rimanere nel territorio dello Stato membro nel quale è tenuto a essere presente a norma della proposta di regolamento Dublino.

¹⁸ A norma dell'art. 4, par. 1, e dell'art. 20, par. 3, della proposta di regolamento Dublino.

¹⁹ Vd. art. 6 della proposta di direttiva accoglienza, in base al quale gli Stati membri dovranno fornire ai richiedenti un "documento di viaggio" soltanto quando sussistano gravi ragioni umanitarie o altri motivi imperativi che ne rendano necessaria la presenza in un altro Stato.

membro, in virtù di un mandato di arresto europeo²⁰, o in un Paese terzo o a un giudice penale internazionale (art. 9).

2.2 Garanzie procedurali a tutela dei diritti dei richiedenti.

La proposta prevede garanzie per il richiedente, affinché questi possa, con alcune eccezioni, godere in tutte le fasi della procedura del diritto di esprimersi in un **colloquio personale**, di essere assistito da un **interprete** e di beneficiare **dell'assistenza e della rappresentanza legali gratuite**.

Per quanto riguarda i criteri applicabili al colloquio personale, che potrà essere sull'ammissibilità o sul merito della domanda di protezione internazionale, la proposta specifica che questo dovrà svolgersi in condizioni che ne assicurino un'adeguata riservatezza e che consentano al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della domanda (art. 12, par. 2). Al richiedente dovrebbe inoltre essere concesso tempo sufficiente per prepararsi e conferire con il suo avvocato o altro consulente legale, dal quale potrà farsi assistere durante il colloquio. In particolare, nel colloquio sull'ammissibilità sarà data al richiedente la possibilità di addurre "motivazioni adeguate" che spieghino perché la domanda non possa essere respinta per inammissibilità (art. 10, par. 2), mentre nel colloquio sul merito sarà data al richiedente "una congrua possibilità" di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda (ai sensi del regolamento qualifiche) e di spiegare l'eventuale assenza di elementi o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni (art. 11, par. 2).

Il colloquio personale dovrà svolgersi in condizioni che possano assicurare un'adeguata riservatezza (art. 12, par. 2) e dovrà essere condotto dal personale dell'autorità accertante che potrà farsi assistere da personale delle autorità di altri Stati membri o da esperti inviati dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo; il personale che conduce i colloqui dovrà avere preliminarmente ricevuto una formazione specifica²¹ (art. 12, par. 3 e 7). Il colloquio personale potrà essere omesso solo qualora l'autorità accertante sia in grado di accogliere la domanda oppure reputi che il richiedente sia incapace o impossibilitato a sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo (art. 12, par. 5). Il colloquio personale dovrà essere registrato; il richiedente e il suo avvocato dovranno avere accesso al verbale o alla trascrizione e alla registrazione del colloquio prima che l'autorità accertante adotti una decisione o, in caso di procedura d'esame accelerata, contemporaneamente alla decisione (art. 13).

In base alla vigente direttiva procedure gli Stati membri devono provvedere affinché i richiedenti ricevano gratuitamente informazioni giuridiche e procedurali nel corso della procedura amministrativa e, se questi non dispongono dei mezzi necessari per pagarla, assistenza legale gratuita nel primo grado d'impugnazione. La Commissione ritiene tuttavia che sia necessario l'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura per permettere ai richiedenti di esercitare pienamente i diritti di cui godono. La proposta prevede pertanto che richiedenti possano chiedere assistenza e rappresentanza legali gratuite in tutte le fasi della procedura, anche nella procedura di impugnazione (art. 15, par. 1), con alcune eccezioni: se il richiedente dispone di risorse sufficienti e se si ritiene che la domanda o il ricorso non abbiano prospettive concrete di successo (art. 15, par. 3, lettere *a*) e *b*), e par. 5, lettere *a*) e *b*)). Nella procedura amministrativa gli Stati membri potranno decidere di escludere l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite anche in caso di domande

²⁰ [Decisione quadro 2002/584/GAI](#) del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

²¹ Di cui all'art. 7, par. 5, della proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

reiterate (art. 15, par. 3, lettera c)) e, in fase di ricorso, nel secondo grado d'impugnazione o in grado più elevato (art. 15, par. 5, lettera c))²².

2.3 Minori non accompagnati e richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari.

La proposta intende garantire alle categorie vulnerabili di richiedenti garanzie procedurali particolari e "un sostegno adeguato" (art. 19), con particolare riferimento ai minori e ai minori non accompagnati (artt. 21 e 22). La proposta prevede che il processo di individuazione di tali richiedenti venga avviato dalle autorità competenti "non appena è fatta domanda di protezione" e che, a domanda presentata, venga portata avanti in tutte le fasi della procedura (art. 20, par. 1). La procedura d'esame accelerata e la procedura di frontiera non dovranno essere applicate qualora non consentano di offrire un sostegno adeguato (art. 19, par. 3).

Per quanto riguarda in particolare i minori, la proposta stabilisce che l'interesse superiore del minore deve costituire per gli Stati membri il principio preminente nell'applicazione del regolamento stesso e che, anche quando la domanda è fatta per suo conto, il minore dovrà avere la possibilità di sostenere un colloquio personale, a meno che il colloquio non sia "manifestamente contrario all'interesse superiore del minore" (art. 21, parr. 1 e 2).

Al minore non accompagnato dovrà essere **assegnato un tutore non appena possibile, e comunque non oltre cinque giorni lavorativi** dalla data in cui fa domanda (art. 22, par. 1)²³. Il ruolo del tutore consiste nell'assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure di protezione internazionale allo scopo di tutelarne l'interesse superiore e il benessere generale. Se necessario, il tutore potrà anche esercitare la capacità di agire per conto del minore (art. 4, par. 2, lettera f)).

La proposta precisa che, per non impedirgli di esercitare la propria funzione in modo efficace, le autorità competenti non dovranno affidare a uno stesso tutore un numero sproporzionato di minori non accompagnati simultaneamente; prevede inoltre l'istituzione di un adeguato sistema di controllo delle prestazioni dei tutori (art. 22, par. 5).

3. Concetti di Paese sicuro.

Come preannunciato nella comunicazione del 6 aprile 2016, la proposta prevede **l'armonizzazione delle conseguenze procedurali dell'applicazione dei concetti di "Paese sicuro"**, eliminando la possibilità di scegliere se ricorrervi o meno. La proposta prevede pertanto che:

- se lo Stato membro esamina la domanda muovendo dalla presunzione che il richiedente proviene da un **Paese di origine sicuro**, si applicherà la procedura d'esame accelerata e, nel caso la domanda venga respinta su tale base per **manifesta infondatezza**, l'impugnazione non determinerà automaticamente un effetto sospensivo;
- se il richiedente ha beneficiato di protezione in un Paese terzo, che per questo è definito **primo Paese di asilo**, o potrà essergli accordata protezione da un **Paese terzo sicuro** la domanda sarà invece dichiarata **inammissibile**.

²² La Commissione evidenzia che estendere la prestazione di assistenza e rappresentanza legali gratuite alla procedura amministrativa, "sancendo una pratica già seguita in 22 Stati membri (...) serve a garantire un'assistenza di qualità, con conseguente innalzamento della qualità delle decisioni amministrative e quindi, in potenza, un numero inferiore di impugnazioni".

²³ L'Italia è al momento oggetto di una procedura di infrazione (2171/2014) per i ritardi nella nomina di un tutore ai minori non accompagnati.

L'obiettivo è quello di armonizzare gradualmente le norme relative al Paese di origine sicuro e al Paese terzo sicuro, fino a **sostituire gli elenchi nazionali dei Paesi sicuri** con designazioni a livello di Unione entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento.

La proposta precisa i concetti di Paese di primo asilo (art. 44) e di Paese terzo sicuro (art. 45):

- 1) un Paese terzo è considerato "**primo Paese di asilo**" quando il richiedente vi ha goduto di protezione in virtù della convenzione di Ginevra, o vi ha goduto altrimenti di protezione sufficiente, prima di entrare nell'Unione e può ancora avvalersi di tale protezione.

I casi per considerare che il richiedente goda di protezione sufficiente sono i seguenti: non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; non sussiste il rischio di danno grave quale definito nella proposta di regolamento qualifichè; rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra; è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto di non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale; vige il diritto di soggiorno legale; è assicurato un accesso adeguato al mercato del lavoro, alle strutture di accoglienza, all'assistenza sanitaria e all'istruzione; vige un diritto al ricongiungimento familiare conforme alle norme internazionali sui diritti umani.

La proposta non prevede un elenco di paesi che potrebbero essere designati come primo Paese di asilo, lasciandone facoltà agli Stati membri (in tal modo si potrebbe quindi aumentare il rischio del cd. asylum shopping, ossia la scelta dello Stato cui fare richiesta di protezione internazionale).

- 2) un Paese terzo è designato "**Paese terzo sicuro**" se:
 - ✓ non sussistono minacce alla vita e alla libertà del richiedente per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;
 - ✓ non sussiste il rischio di danno grave (quale definito nella proposta di regolamento qualifichè);
 - ✓ è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione di Ginevra;
 - ✓ è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti sancito dal diritto internazionale;
 - ✓ esiste la possibilità di godere, secondo il caso, di protezione in virtù delle norme sostanziali della convenzione di Ginevra o di protezione sufficiente ai sensi della presente proposta.

La proposta, così come la normativa vigente, prevede che l'impugnazione da parte del richiedente determini automaticamente un effetto sospensivo in caso di decisione adottata sulla base del concetto di Paese terzo sicuro, ma non in caso di decisione basata sul concetto di primo Paese di asilo (art. 54, par. 2, lett. b))²⁴.

La Commissione propone che i Paesi terzi siano **designati Paesi terzi sicuri a livello di Unione**, previa una valutazione che si basi su una serie di fonti di informazione, compresi gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, il Servizio per europeo per l'azione esterna, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, il Consiglio d'Europa e altre

²⁴ La Commissione specifica che il rischio di possibile violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo "è più acuto quando si applica il concetto di Paese terzo sicuro" e che in tal caso l'effetto sospensivo dell'impugnazione resta pertanto "necessario per garantire un ricorso effettivo conformemente all'art. 13 della stessa Convenzione".

organizzazioni pertinenti (art. 46). Il concetto di Paese terzo sicuro potrà tuttavia essere applicato anche in singoli casi relativamente a un dato richiedente o a livello nazionale (vd. *infra*).

- 3) La proposta stabilisce inoltre che un Paese terzo può essere designato "**Paese di origine sicuro**" se, sulla base della situazione giuridica, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente persecuzioni²⁵, né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né minaccia derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. L'applicazione del concetto consentirà di trattare la domanda con procedura d'esame accelerata (art. 40, par. 1, lett. e)) e, se la domanda sarà respinta su tale base per manifesta infondatezza, l'impugnazione non determinerà automaticamente un effetto sospensivo (art. 54, par. 2, lett. a)).

La valutazione volta a stabilire la designazione di Paese di origine sicuro dovrà tenere conto, fra l'altro, della misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e i maltrattamenti mediante:

- le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del Paese e il modo in cui sono applicate;
- il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura²⁶;
- l'assenza di espulsione, allontanamento o estradizione dei propri cittadini verso Paesi terzi in cui, tra l'altro, sarebbero esposti al grave rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura, alla persecuzione o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ovvero in cui la loro vita o libertà sarebbero minacciate a motivo della razza, della religione, della nazionalità, dell'orientamento sessuale, dell'appartenenza a un particolare gruppo sociale o delle opinioni politiche o ancora in cui sarebbero esposti al grave rischio di espulsione, allontanamento o estradizione verso un altro Paese terzo;
- un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

A settembre 2015 la Commissione aveva proposto un regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri, sul quale non è stato finora raggiunto un accordo da parte dei co-legislatori²⁷. La Commissione ritiene che l'elenco comune debba costituire, con lievi modifiche, parte integrante della proposta di regolamento in oggetto (art. 48) e fornisce a sua volta un "elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri", che comprende Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia.

La proposta include inoltre una clausola di caducità in base alla quale gli Stati membri potranno mantenere le **designazioni nazionali di Paese di origine sicuro o di Paese terzo sicuro** soltanto per un periodo massimo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento (art. 50, par. 1).

²⁵ Quali definite all'art. 9 della proposta di regolamento qualifiche.

²⁶ In particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'art. 15, par. 2, della Convenzione europea.

²⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE ([COM\(2015\)452](#)). Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 27](#) "La proposta sui Paesi di origine sicuri", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

4. Revoca della protezione internazionale.

L'art. 51 prevede che le autorità accertanti avviino l'esame per revocare la protezione internazionale qualora emergano nuovi elementi o risultanze indicativi della presenza di motivi per riconsiderare la validità della protezione internazionale riconosciuta, in particolare nei casi previsti dalla proposta di regolamento qualifiche (agli artt. 15 e 21)²⁸. La procedura di revoca della protezione internazionale è analoga a quanto previsto nel quadro normativo vigente; vista l'introduzione di un riesame periodico dello *status*, la Commissione ritiene tuttavia sia necessario rafforzare le garanzie procedurali della persona informandola per iscritto e dandole la possibilità di esporre non solo in una dichiarazione scritta (come attualmente) ma anche in un colloquio personale, i motivi per cui non dovrebbe esserle revocata la protezione internazionale. Alla persona dovranno inoltre essere messi a disposizione un servizio di interpretariato e l'assistenza e rappresentanza legali gratuite (art. 52).

L'avvio di una procedura di riesame dell'attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, non solo qualora emergano nuovi motivi per riconsiderare la validità della protezione internazionale ma anche nel contesto del riesame periodico dello status secondo quanto previsto nella proposta di regolamento qualifiche, comporterebbe un aumento dei costi in termini sia economici che di tempo.

5. Diritto a un ricorso effettivo.

La proposta stabilisce che, affinché il richiedente possa esercitare il diritto a un ricorso effettivo, lo Stato membro competente dovrà autorizzarlo a rimanere nel suo territorio fino alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso nel primo grado d'impugnazione oppure, se avrà esercitato tale diritto, in attesa dell'esito del ricorso (art. 54, par. 1). Sarà competenza del giudice decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente, solo qualora il diritto di rimanere nello Stato membro si estingua in conseguenza di una delle seguenti categorie di decisioni:

- decisione che considera la domanda manifestamente infondata o che la respinge per infondatezza ai fini dello *status* di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria nei casi oggetto di procedura d'esame accelerata o di procedura di frontiera;
- decisione che respinge la domanda per inammissibilità (nel caso del Paese di primo asilo e di domanda reiterata); decisione che respinge la domanda per ritiro esplicito o per rinuncia del richiedente (art. 54, par. 2).

Il richiedente che impugni ulteriormente la decisione scaturita dalla prima o da ulteriore impugnazione non avrà diritto di rimanere nel territorio degli Stati membri, a meno che il giudice decida diversamente su istanza del richiedente o d'ufficio (art. 54, par. 5).

In ogni caso, la Commissione ritiene opportuno garantire al richiedente il diritto a disporre di un interprete, dell'assistenza legale, del tempo sufficiente per preparare l'istanza e di presentare al giudice gli argomenti a sostegno della concessione del diritto di rimanere nel

²⁸ La proposta di regolamento qualifiche prevede un rafforzamento delle norme sul riesame dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria e introduce riesami sistematici per verificare che sussistano ancora i criteri per avervi diritto. Tale riesame dovrà essere effettuato al verificarsi di un cambiamento significativo e pertinente nel Paese d'origine che trovi riscontro nelle informazioni sui Paesi d'origine e nell'analisi comune elaborata dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, al momento del primo rinnovo del permesso di soggiorno per i rifugiati e al primo e al secondo rinnovo per i beneficiari di protezione sussidiaria. Per ulteriori approfondimenti si veda la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 75](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

territorio in attesa dell'esito del ricorso²⁹; inoltre, il giudice dovrà esaminare in diritto e in fatto la decisione negativa dell'autorità accertante (art. 54, par. 3). Lo Stato membro autorizzerà il richiedente a rimanere nel proprio territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se possa rimanervi; la decisione dovrà tuttavia essere presa entro un mese dall'impugnazione (art. 54, par. 4).

Monitoraggio e valutazione

La Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del regolamento, entro due anni dall'entrata in vigore e successivamente ogni cinque anni, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione, su sua richiesta, le informazioni necessarie ai fini della relazione almeno nove mesi prima del termine previsto.

Incidenza sul bilancio.

La Commissione dichiara che la proposta non comporta alcun onere finanziario o amministrativo per l'Unione europea e pertanto non incide sul suo bilancio.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, l'11 ottobre 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [relazione elaborata dal Ministero dell'Interno](#) sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritengono inoltre rispettati il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità.

Per quanto concerne la **valutazione del progetto e delle sue prospettive negoziali**, questa "è **negativa nella parte in cui introduce una nuova e autonoma procedura per valutare l'ammissibilità della domanda**". La relazione evidenzia in proposito che "per i Paesi di primo ingresso con frontiere estese, come l'Italia, le procedure di frontiera risultano eccessivamente onerose sotto il profilo organizzativo" e che non è d'altra parte previsto un "bilanciamento attraverso l'equa distribuzione degli oneri di rimpatrio a livello europeo". Il Governo auspica pertanto che, nel corso dei negoziati, venga mantenuta la natura non precettiva delle procedure di frontiera.

Ritiene altresì il progetto conforme all'interesse nazionale, pur formulando le seguenti osservazioni sugli **elementi di criticità** riscontrati:

- dal preventivo esame di ammissibilità sulla domanda (art. 36), che dovrebbe effettuarsi attraverso un procedimento equivalente a quello previsto per l'esame nel merito, compresa l'impugnazione davanti all'autorità giudiziaria (art 53), deriverebbe **"un appesantimento dell'attività delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e un allungamento dei tempi di**

²⁹ Tenuto conto dei termini previsti per l'impugnazione, la Commissione propone di estendere le garanzie che nella direttiva procedure erano applicabili solo alla procedura di frontiera a tutti i casi in cui il richiedente è tenuto a fare separatamente domanda di protezione provvisoria.

esame delle domande nel merito" (con riflessi negativi sui tempi dell'accoglienza, sulla definizione dello *status* del richiedente e sul rimpatrio degli stranieri che non hanno titolo a rimanere nel territorio nazionale). Osserva in particolare che quanto previsto all'art. 3, comma 3 della proposta di regolamento Dublino (sull'obbligo di un esame preliminare circa l'ammissibilità della domanda di protezione internazionale) trova riscontro all'art. 36, par. 2 della proposta in oggetto con "conseguenze di aggravio delle procedure";

- fra i motivi di inammissibilità della domanda, la proposta comprende quello del richiedente che proviene da un Paese terzo considerato **primo Paese di asilo**. In base alla direttiva vigente, gli Stati membri possono decidere di applicare o meno il concetto di Paese di primo asilo per giudicare inammissibile una domanda: tale criterio non è pertanto stato nel nostro ordinamento. Il Governo propone "la soppressione dalle ipotesi di inammissibilità atteso che i criteri per l'individuazione del Paese di primo asilo sicuro non sono sufficientemente delineati, lasciando ampio spazio di decisioni dei singoli Stati. Ne consegue il rischio che la **mancaza di uniformità** nella scelta dei Paesi di primo asilo sicuro comporti un aumento del c.d. *asylum shopping*". Considerazioni analoghe sono espresse in merito alla designazione dei **Paesi terzi sicuri** e dei **Paesi di origine sicuri** a livello nazionale, di cui all'art. 50 della proposta.

Il Governo propone quindi di mantenere l'attuale sistema, seppure con l'ampliamento dei casi di inammissibilità previsti, e **un unico procedimento** a conclusione del quale l'autorità decidente (le Commissioni territoriali) possa adottare una decisione di inammissibilità della domanda, ovvero decidere nel merito.

Per quanto concerne l'**impatto finanziario** della proposta, la relazione evidenzia come questa comporti un aumento dei costi, derivante dall'estensione obbligatoria del patrocinio legale gratuito anche in sede di esame amministrativo della domanda, compreso il procedimento sull'ammissibilità, e dall'introduzione di una distinta procedura per l'accertamento dell'ammissibilità della domanda (con le relative spese legate al funzionamento delle Commissioni territoriali e alle garanzie procedurali, nonché al prolungamento stesso del periodo di accoglienza soprattutto in caso di ricorso avverso la decisione di inammissibilità).

Non vi sono osservazioni con riferimento agli effetti sull'ordinamento nazionale, né sono rilevati effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

La proposta risulta all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: entrambe le Camere del Parlamento austriaco, Camera dei rappresentanti del Belgio (ha concluso l'esame senza osservazioni), Senato e Camera dei deputati della Repubblica ceca, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, l'Assemblea ungherese, Houses of Oireachtas di Irlanda, Seimas della Repubblica lituana (ha concluso l'esame senza osservazioni), Parlamento portoghese, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato e Sejm polacchi, Senato e Camera dei deputati della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Assemblea nazionale slovena, Parlamento svedese, Senato olandese e l'House of Commons del Regno Unito. Entrambe le Camere della Repubblica ceca, il Bundesrat tedesco, il Parlamento portoghese, il Senato e la Camera dei deputati della Romania hanno concluso l'esame con risoluzioni intese ad avviare un dialogo politico con la Commissione europea (per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)).

Il Senato italiano si è espresso il 19 ottobre 2016 con risoluzione favorevole pur formulando alcune osservazioni critiche ([Doc. XVIII n. 166](#)). In particolare, viene sottolineato come la riforma del sistema europeo d'asilo comporti una serie di aggravii per gli Stati di primo ingresso come l'Italia, senza peraltro conseguire l'obiettivo della riforma stessa, ossia una più equa distribuzione degli oneri connessi con il flusso di arrivi dei richiedenti asilo. In tal senso, si pongono le norme riguardanti le procedure di esame preliminare delle domande, la riduzione dei termini per completare le procedure nonché l'obbligo di garantire gratuitamente assistenza e rappresentanza legale a tutti i richiedenti.

20 febbraio 2017

A cura di Viviana Di Felice