



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.9.2010
COM(2010) 465 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2005/85/CE DEL CONSIGLIO, DEL 1°
DICEMBRE 2005, RECANTE NORME MINIME PER LE PROCEDURE
APPLICATE NEGLI STATI MEMBRI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA
REVOCA DELLO STATUS DI RIFUGIATO**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2005/85/CE DEL CONSIGLIO, DEL 1° DICEMBRE 2005, RECANTE NORME MINIME PER LE PROCEDURE APPLICATE NEGLI STATI MEMBRI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI RIFUGIATO

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (in appresso "direttiva" o "direttiva procedure")¹, rappresenta uno dei cinque strumenti in materia di asilo che hanno posto le basi per un regime europeo comune in materia di asilo, sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 e conformemente al programma dell'Aia. Si applica in tutti gli Stati membri, eccettuata la Danimarca².

La presente relazione è elaborata a norma dell'articolo 42 della direttiva procedure e fornisce una panoramica del recepimento e dell'attuazione della direttiva negli Stati membri, ivi comprese le eventuali problematiche. Si basa su un'analisi delle misure di recepimento notificate alla Commissione, sulla consultazione di esperti governativi, di ONG, di avvocati esperti in materia di asilo e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), sulle risposte degli Stati membri al questionario della Commissione, sugli studi relativi all'attuazione della direttiva³, sulle relazioni circa i progetti cofinanziati dal Fondo europeo per i rifugiati, sulla relazione circa le procedure di asilo negli Stati della CIG⁴, nonché sull'indagine ECRE/ELENA in materia di assistenza legale ai richiedenti asilo. Deve essere letta unitamente alla valutazione d'impatto che accompagna la rifusione della direttiva⁵.

Per gli Stati membri che non avevano notificato misure complete di recepimento al momento della preparazione della relazione, le informazioni sono state raccolte sulla base della legislazione in vigore e, ove opportuno, dei progetti di legge.

¹ GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

² Nella presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva.

³ Cfr. Nijmegen University, "The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States" (La direttiva procedure: temi centrali, problematiche e applicazione in alcuni Stati membri), K. Zwaan (ed.), marzo 2008; UNHCR, "Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice" (Miglioramento delle procedure di asilo. Analisi comparativa e raccomandazioni per la legislazione e la prassi), marzo 2010.

⁴ CIG, "Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States" (Procedure di asilo. Relazione sulle politiche e prassi negli Stati partecipanti alla CIG), maggio 2009.

⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, 21 ottobre 2009, COM(2009)554.

2. CONTESTO STORICO E POLITICO

La direttiva è stata adottata dal Consiglio all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. È volta a stabilire norme minime per procedure di asilo eque ed efficaci. Il programma dell'Aia invitava la Commissione a valutare le norme adottate nella prima fase e a proporre strumenti di seconda generazione, in vista della loro adozione entro il 2010. Nel piano strategico sull'asilo⁶, la Commissione ha proposto di completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo riducendo le divergenze procedurali, innalzando gli standard di protezione e garantendone un'applicazione coerente in tutta l'UE. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 16 ottobre 2008 ha fornito un ulteriore avallo politico a questo obiettivo, invitando la Commissione a presentare proposte intese a introdurre, tra l'altro, se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni. Il programma di Stoccolma conferma tale impegno.

Il 21 ottobre 2009 la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva, finalizzata, in particolare, a snellire e consolidare le procedure e a migliorare la qualità delle decisioni di primo grado in tutta l'UE. Le norme previste si fondano, tra l'altro, sulle migliori prassi identificate dalla Commissione in vari Stati membri.

3. MONITORAGGIO E STATO DI RECEPIMENTO

Il termine per il recepimento della maggior parte del testo della direttiva era il 1° dicembre 2007, mentre l'articolo 15 relativo all'assistenza legale doveva essere recepito entro il 1° dicembre 2008. Scaduti i termini, sono stati avviati procedimenti di infrazione contro tutti gli Stati membri che non avevano provveduto a comunicare, o a comunicare completamente, le misure di recepimento. In seguito, nel rispetto dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato 17 lettere di costituzione in mora e 5 pareri motivati. Attualmente tutti gli Stati membri hanno notificato le proprie misure complete di recepimento, con l'eccezione di BE e IE. La Commissione ha deciso di proporre ricorso contro BE e IE dinanzi alla Corte di giustizia e ha inviato una lettera di costituzione in mora a EL in merito alla non corretta attuazione di numerose disposizioni della direttiva, in particolare quelle relative all'accesso alla procedura e al trattamento dei minori non accompagnati.

Tra il 1° gennaio 2008⁷ e il 31 dicembre 2009, le domande di asilo registrate dai 26 Stati membri vincolati dalla direttiva procedure sono state 492 995. Nello stesso periodo, tali Stati membri si sono pronunciati in 444 165 decisioni di primo grado e 125 785 decisioni sui ricorsi⁸.

⁶ Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, 17 giugno 2008, COM(2008) 360.

⁷ Le decisioni citate nel presente paragrafo in merito alle domande presentate prima dell'1.12.2007 non sono disciplinate dalla direttiva procedure.

⁸ I dati delle decisioni sui ricorsi non sono tuttavia completi, giacché 3 Stati membri non hanno fornito dati per il 2008 e mancavano i dati di 9 Stati per il 2009.

4. DISPOSIZIONI GENERALI

4.1. Definizioni (articolo 2)

Le definizioni della direttiva trovano in genere riscontro nelle legislazioni nazionali. In diversi Stati membri (per esempio BE, IE, LT, PL, SK, SI e UK), tuttavia, la definizione nazionale di richiedente asilo non rispetta esplicitamente l'obbligo della direttiva di considerare una persona un richiedente fino a quando non sia stata presa una decisione definitiva, e la legislazione di IE non rispecchia la definizione della direttiva di minore non accompagnato.

4.2. Ambito d'applicazione e autorità responsabili (articoli 3 e 4)

Tutti gli Stati membri, ad eccezione di IE, hanno istituito una procedura unica, applicando pertanto la direttiva per determinare sia lo status di rifugiato, sia lo status di protezione sussidiaria. La grande maggioranza degli Stati membri ha designato un'unica autorità accertante, generalmente un organo amministrativo specializzato. In diversi Stati membri, altre autorità partecipano a determinate procedure o casi specifici, in particolare una procedura di frontiera (EE, FR), una procedura preliminare per domande reiterate (BE), casi riguardanti la sicurezza nazionale (BE) e casi riguardanti paesi terzi europei sicuri (DE).

5. DISPOSIZIONI SPECIFICHE

5.1. Principi fondamentali e garanzie

5.1.1. Accesso alla procedura (articolo 6)

Gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il diritto di presentare domanda di asilo e a garantire che le autorità competenti siano in grado di agevolare l'accesso alla procedura a coloro che desiderano presentare una domanda. Altri aspetti delle procedure di accesso sono lasciati alla discrezione degli Stati membri.

Se tutti gli Stati membri formalmente prevedono il diritto di presentare domanda di asilo, i sistemi di accesso nazionali attualmente in vigore variano considerevolmente. In alcuni Stati membri spetta alle autorità preposte all'applicazione della legge, generalmente le forze di polizia e/o le guardie di frontiera, la competenza per ricevere le domande di asilo (per esempio in BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO e SK). In altri, la domanda deve essere presentata in un luogo designato, come un centro per la presentazione delle domande di visto (o un centro di accoglienza) o la sede dell'autorità accertante (per esempio in AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE e UK). In diversi Stati membri, tale sistema prevede la possibilità di comunicare inizialmente l'intenzione di presentare domanda di asilo ad altre autorità (per esempio in AT, DE, BG, SI). In FR, le persone che soggiornano irregolarmente sul territorio devono prima richiedere il permesso di soggiorno presso una prefettura e, in seguito, presentare domanda all'autorità accertante.

Le domande presentate dai genitori interessano in genere i minori a carico e CY, FR, EL, HU, MT, PL e PT prevedono altresì la possibilità di presentare domanda a nome di adulti a carico. In alcuni Stati membri (per esempio EL, NL, DE), ai minori di una certa età è riconosciuto il diritto di presentare domanda. Un tutore o altro rappresentante è competente a presentare domanda per un minore non accompagnato in BE, DE, FR, EL, LT, NL e SK.

Gli Stati membri impongono a talune autorità⁹ o alle autorità pubbliche in generale¹⁰ di rinviare di fatto i richiedenti asilo all'autorità competente (per esempio EL, LV, NL, MT, SK) e/o di notificare a detta autorità la domanda di asilo (per esempio AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT e SE). I termini per completare gli adempimenti relativi alla presentazione di domande variano. Possono trascorrere da 3 a 5 mesi (MT), 36 giorni (FR¹¹), 1 mese (NL¹²) o 2 settimane (CY), mentre BE, CZ, FI, HU, LT e SE hanno riferito termini non superiori a 3 giorni. Vengono riferiti lunghi ritardi e altre difficoltà pratiche in merito all'accesso alla procedura in EL.

5.1.2. *Diritto di rimanere nello Stato membro (articolo 7)*

Il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa degli esiti delle procedure di primo grado è generalmente riconosciuto nelle legislazioni nazionali. Tuttavia, gli Stati membri adottano approcci divergenti per quanto riguarda le deroghe in materia di consegna o estradizione. In numerosi Stati membri, l'extradizione di un richiedente asilo verso il paese di origine è possibile solo dopo che sia stata presa una decisione negativa in merito alla domanda di asilo (per esempio in EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK e UK). Sono concesse deroghe in AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL e SE. In RO, la deroga è concessa solo in casi connessi al terrorismo.

5.1.3. *Criteri applicabili al processo decisionale e garanzie per i richiedenti asilo (articoli 8, 9 e 10)*

Le domande non possono essere respinte né escluse dall'esame per il fatto di non essere state presentate tempestivamente e gli Stati membri in genere rispettano questo principio. Tuttavia, FI e MT¹⁴ autorizzano la presentazione della domanda in un momento successivo solo a determinate condizioni, mentre in FR e CZ le persone in stato di arresto devono presentare la domanda rispettivamente entro 5 e 7 giorni dal momento in cui sono stati informati in merito a tale diritto¹⁵.

A norma della direttiva, le domande devono essere esaminate in modo individuale, obiettivo ed imparziale dal personale competente e sulla base di informazioni precise e aggiornate sui paesi di origine. Tali disposizioni sono recepite in modo sufficientemente chiaro e dettagliato in AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI e UK¹⁷, mentre in altri Stati membri le norme nazionali le rispecchiano solo implicitamente. Disposizioni istituzionali in materia di formazione, ivi compresa la formazione successiva, sono in vigore in AT, BE, FI, DE, SE,

⁹ BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ AT, BG, FI, LV, NL, SE.

¹¹ Questo lasso temporale prevede un periodo di 15 giorni necessario alla prefettura per rilasciare il permesso di soggiorno e 21 giorni affinché un richiedente possa presentare domanda di asilo. In pratica occorrono in media 20 giorni per completare il processo.

¹² Con riferimento a un periodo di attesa in un centro transitorio.

¹³ Sebbene le due procedure siano effettuate parallelamente, FR non procede all'extradizione dei richiedenti asilo verso il paese di origine.

¹⁴ In MT, la domanda deve essere presentata entro 60 giorni dall'arrivo. Possono essere autorizzate presentazioni successive solo per motivi particolari ed eccezionali.

¹⁵ Dopo la scadenza del termine, una domanda è considerata irricevibile in FR, mentre in CZ "cessa la validità del diritto di presentare domanda di asilo".

¹⁶ Si registrano tuttavia problemi in merito all'applicazione pratica di tali norme.

¹⁷ In alcuni Stati membri (per esempio, DE, FI e HU), la legislazione non contiene norme esplicite sulle qualifiche del personale competente in materia di asilo. Tuttavia, nella pratica viene garantita una formazione.

HU, NL e UK. Altri Stati membri tendono a fare affidamento a formazioni *ad hoc* e la lunghezza, l'intensità e il contenuto della formazione variano considerevolmente.

In genere gli Stati membri impongono alle autorità di formulare per iscritto le decisioni in merito alle domande, di indicare le motivazioni *de jure* e *de facto* del rifiuto e di fornire informazioni sulle modalità per l'impugnazione della decisione¹⁸. Sussistono, tuttavia, notevoli differenze in merito alla struttura e al contenuto delle decisioni e sono segnalate carenze in merito alla qualità della motivazione¹⁹. CY e NL si avvalgono di una clausola facoltativa che consente di non fornire una motivazione quando alla persona a cui viene rifiutato lo status di rifugiato viene però riconosciuto uno status che offre gli stessi diritti.

Le legislazioni nazionali in genere contengono le garanzie elencate all'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva procedure. La grande maggioranza degli Stati membri fornisce informazioni al richiedente in una lingua che si suppone questi possa capire. Alcuni Stati membri, invece, garantiscono ai richiedenti il diritto di ricevere informazioni in una lingua che comprendono (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), andando così oltre le norme previste dalla direttiva. Per informare le persone sulla procedura, gli Stati membri fanno ampio ricorso a materiale stampato in molteplici lingue (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) e diversi Stati membri inseriscono le informazioni pertinenti nei documenti procedurali specificamente destinati alle persone (BG, CY, CZ, SK) e/o informano il richiedente oralmente (FI, LT, MT, SK).

Nella grande maggioranza degli Stati membri, le norme nazionali garantiscono l'assistenza gratuita di un interprete almeno in occasione di un colloquio personale, a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b). Il recepimento di tale disposizione non è completo in BE e IE²⁰ e, secondo quanto riportato, in EL l'assistenza degli interpreti viene messa a disposizione solo nella capitale. Alcuni Stati membri (per esempio FI, FR, LT) fanno ricorso a video o teleconferenze per far fronte alle carenze di interpreti in lingue o luoghi particolari e, in questo senso, sono state condotte importanti iniziative di cooperazione pratica, in particolare il progetto del pool di interpreti. Si prevede che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo infonda ulteriore slancio a tali iniziative di cooperazione.

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicare la decisione, in un gruppo di Stati membri la decisione è comunicata personalmente al richiedente durante un incontro (per esempio BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), mentre in altri è inviata per posta (per esempio FR, DE, EE). Diversi Stati membri la notificano al richiedente nonché al relativo consulente legale (per esempio BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), mentre DE e NL²³ si avvalgono della clausola che consente di notificare la decisione solo a un consulente legale. UK utilizza tutte le forme descritte in precedenza a seconda della procedura.

Le autorità informano i richiedenti sul risultato della decisione e sui diritti di ricorso oralmente, anche mediante un interprete (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), oppure fornendo una traduzione scritta (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) al momento della notifica

¹⁸ Alcuni Stati membri (per esempio NL e FI) fanno riferimento al diritto amministrativo comune, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di motivare le decisioni.

¹⁹ Sono state espresse particolari preoccupazioni in merito alla motivazione delle decisioni in EL.

²⁰ In IE, la legislazione prevede la presenza di un interprete in un colloquio solo "ove possibile". In BE, un colloquio può essere omesso se un interprete non è disponibile.

²¹ Nelle prassi amministrative prevalenti.

²² Con riferimento alla procedura di un centro per la presentazione delle domande di visto.

²³ Con riferimento alla procedura ampliata.

della decisione. BE, ES e NL ricorrono al gratuito patrocinio²⁴. Nella legislazione di IE mancano norme esplicite di attuazione della garanzia in questione, mentre in EL i richiedenti, secondo quanto riportato, non sono correttamente informati sulla decisione e sui diritti di ricorso di cui godono. In EE, LT, BG e SI, la decisione viene letta per intero al richiedente tramite un interprete o tradotta per iscritto: questa può essere considerata una buona prassi.

5.1.4. *Colloquio personale (articoli 12, 13 e 14)*

Se tutti gli Stati membri prevedono il diritto a un colloquio personale, alcuni applicano eccezioni facoltative. Il colloquio può essere omesso se l'autorità ha già incontrato la persona al fine di assisterla nella compilazione della domanda (CY, EL, SI, UK), se il richiedente ha sollevato questioni che non hanno alcuna pertinenza (CY, EL, SI e UK), se le sue dichiarazioni sono incoerenti, contraddittorie, improbabili o insufficienti (CY, EL, SI e UK), se proviene da un paese di origine sicuro (EL e SI) o da un paese terzo sicuro (EL, FI, SI e UK), se presenta una domanda reiterata (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI e UK) o presenta una domanda al fine di ritardare l'allontanamento (CY, EL, SI e UK). In diversi casi, le deroghe nazionali si allontanano dal testo della direttiva²⁵.

Le norme nazionali generalmente rispecchiano l'obbligo della direttiva secondo il quale il colloquio dev'essere svolto senza la presenza di familiari. In FR, NL, SI e IE, tuttavia, la legislazione non è sufficientemente esplicita al riguardo. In alcuni Stati membri (per esempio BG, CZ, ES, FI, DE, NL e SI), la legislazione non prende esplicitamente in considerazione l'obbligo della direttiva di assicurare un'adeguata riservatezza dei colloqui personali e sono segnalati problemi in relazione alle prassi in atto in EL e ES.

La direttiva prevede che gli Stati membri organizzino colloqui personali in condizioni che consentano ai richiedenti di esporre in modo esauriente le loro rivendicazioni. Sebbene tale norma sia rilevante per quei richiedenti che, per genere, età e/o conseguenze del trauma, possono avere bisogno di sostegno supplementare, la direttiva non prevede esplicitamente garanzie per i richiedenti con esigenze particolari, per esempio colloqui sensibili alla specificità di genere. Alcuni Stati membri, tuttavia, hanno introdotto disposizioni a questo scopo, per esempio prevedendo l'intervento di un interprete e/o intervistatore dello stesso sesso (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI e UK) e fornendo informazioni sugli elementi della determinazione dello status di rifugiato relativi al genere (AT, DE, SE).

La direttiva prevede che la comunicazione nel corso di un colloquio si svolga in una lingua "che è ragionevole supporre" che il richiedente asilo "possa capire"; diversi Stati membri (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) vanno oltre tale principio, facendo riferimento a una lingua che l'interessato capisce, mentre altri si attengono alla formulazione impiegata nella direttiva. Le disposizioni normative, secondo quanto riportato, non sono sempre applicate nella pratica, in particolare a causa della mancanza di interpreti²⁶, e in alcuni Stati membri (per esempio BG, ES, FI, DE, NL, IE) le norme nazionali non si riferiscono esplicitamente alla norma della direttiva che riguarda le qualifiche degli intervistatori.

²⁴ L'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), della direttiva procedure consente agli Stati membri di derogare a tale obbligo quando è disponibile il gratuito patrocinio.

²⁵ Il colloquio può essere omesso se non è disponibile un interprete (BE) o se la domanda è manifestamente infondata (FR). In SI, il colloquio non è obbligatorio nel procedimento accelerato ed è, secondo quanto riportato, spesso omesso nella pratica.

²⁶ Seri problemi sono segnalati in modo particolare relativamente a EL.

Nella legislazione generalmente trova riscontro l'obbligo di redigere il verbale del colloquio e di metterlo a disposizione del richiedente. Tuttavia, le prassi sono estremamente divergenti: alcuni Stati membri redigono un verbale (per esempio EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), altri dispongono che il colloquio sia trascritto (per esempio BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) e altri ancora prevedono una registrazione sonora e/o visiva (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL e UK). Sebbene alcuni Stati membri prevedano per il richiedente la possibilità di fornire le proprie osservazioni sul documento relativo al colloquio (per esempio CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO e SK), tale prassi non è la norma in tutti gli Stati membri. Pertanto, l'esattezza delle registrazioni varia. Sono segnalate prassi divergenti relativamente all'accesso al verbale. In alcuni Stati membri (per esempio FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL e UK), tale accesso è previsto nella procedura di primo grado, mentre altri (per esempio CY, EL, BE, BG, RO e FR) consentono l'accesso solo dopo che è stata presa una decisione.

5.1.5. Assistenza e rappresentanza legali (articoli 15 e 16)

Il diritto di consultare un avvocato o consulente legale è formalmente riconosciuto in tutta l'UE, ma gli Stati membri sono divisi per quanto riguarda la prestazione di assistenza legale gratuita. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI si attengono al testo della direttiva, rendendo disponibile tale assistenza solo in sede di ricorso. Altri, tuttavia, non si limitano a tale norma e concedono un patrocinio a spese dello Stato (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT e UK)²⁷ o un'assistenza legale gratuita (AT, CZ)²⁸ già nelle procedure di primo grado. Nella fase di ricorso, la maggior parte degli Stati membri concede il patrocinio sia per i procedimenti di primo livello, sia per i ricorsi successivi. AT e CY, invece, rendono disponibile il patrocinio a spese dello Stato in forma di rappresentanza solo nel procedimento dinanzi ai tribunali di grado più elevato. A differenza di altri Stati membri, BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI e SE non applicano il principio della fondatezza della richiesta prima della concessione del patrocinio a spese dello Stato e i sistemi nazionali variano considerevolmente per quanto riguarda la soglia applicabile, le fasi di ricorso e le autorità responsabili. Nella maggior parte degli Stati membri la mancanza di risorse sufficienti rappresenta una condizione preliminare obbligatoria per beneficiare del patrocinio a spese dello Stato²⁹.

A determinate condizioni, gli Stati membri sono tenuti a concedere a un avvocato o a un consulente legale l'accesso al fascicolo del richiedente e a mettere tale fascicolo a disposizione delle autorità d'appello. La maggior parte degli Stati membri concede tale accesso ai consulenti legali senza imporre restrizioni. Limitazioni, principalmente per ragioni di sicurezza nazionale, si applicano in EL, CY, LT, IE, ES, NL e UK. In alcuni Stati membri (FR, IT) è possibile che i consulenti legali, secondo quanto riportato, non abbiano accesso alle informazioni sui paesi di origine a cui fa riferimento l'autorità accertante. Le autorità d'appello in genere hanno accesso a tutte le informazioni contenute nel fascicolo del richiedente³⁰. In tutti gli Stati membri, con l'eccezione di FR, il consulente legale è autorizzato a partecipare a un colloquio di primo grado.

²⁷ In FI, ES, HU, LT, IE e UK, tale diritto è, tuttavia, subordinato alla valutazione delle risorse.

²⁸ Con riferimento ai servizi delle ONG cofinanziati dai fondi pubblici.

²⁹ Tale condizione non è applicata in BE, CZ e RO.

³⁰ In LT e ES sono possibili restrizioni connesse alla sicurezza nazionale.

5.1.6. *Garanzie per i minori non accompagnati (articolo 2, lettera i), e articolo 17)*

Tutti gli Stati membri prevedono che i minori non accompagnati siano rappresentati nella procedura e la nomina di un tutore o di un'istituzione competente ad agire come tutore rappresenta una tendenza prevalente. Tale sistema è in vigore in AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK e SI, sebbene vari considerevolmente in termini di disposizioni istituzionali, autorità interessate e ruolo e qualifiche dei tutori. Alcuni Stati membri dispongono di sistemi in cui viene utilizzato un diverso tipo di rappresentanza in determinate fasi o nel corso della procedura, ivi compresa la rappresentanza di un avvocato (AT, PL), di ONG (CZ, FR³¹, PT) o di servizi sociali (ES). In IE e UK, i minori sono rappresentati da un'organizzazione responsabile dell'assistenza ai minori e del loro benessere.

Solo alcuni Stati membri applicano deroghe all'obbligo di nominare un rappresentante. In EL è prevista una deroga se si prevede che il minore diventi maggiorenne prima che sia presa una decisione di primo grado o nel caso in cui l'interessato sia sposato o sia stato sposato o abbia 16 anni e sia in grado di occuparsi della domanda. Quest'ultima eccezione si applica altresì in DE.

Visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato sono possibili in SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI e UK e i minori sono informati della procedura di valutazione dell'età a voce o per iscritto. Tali Stati membri richiedono altresì il consenso del minore e/o del suo rappresentante allo svolgimento di un esame medico. Se una persona si rifiuta di dare il proprio consenso, viene considerata adulta (CZ, HU, NL, RO, PL e SK), la credibilità delle sue dichiarazioni risulta pregiudicata (AT e LU) o non può contare sul principio del beneficio del dubbio (LT). Quest'ultimo caso non è conforme ai principi della direttiva.

5.1.7. *Ritiro della domanda (articoli 19 e 20)*

Se una domanda viene *esplicitamente ritirata*, in genere la procedura viene sospesa prendendo una decisione (per esempio BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL e SI) o inserendo una nota nella pratica (per esempio ES, FR, NL e UK). In CY, IT³² e UK, la domanda viene respinta e, in EL e MT, la legislazione riprende il testo della direttiva, consentendo, pertanto, la sospensione della procedura o il rifiuto della domanda.

La grande maggioranza degli Stati membri fa ricorso alla nozione di *ritiro implicito*, non ancora recepita formalmente in FR e IT. Le situazioni che fanno supporre che la domanda venga ritirata, oltre agli esempi descritti nella direttiva, comprendono il tentativo di ingresso non autorizzato nel territorio di un altro paese (CZ) o il rimpatrio volontario al paese di origine (AT, BE, BG). Le norme nazionali consentono di sospendere la procedura, generalmente in una prima fase (per esempio AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) e/o di respingere la domanda (per esempio AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

³¹ Con riferimento al sistema di amministratori ad hoc.

³² In IT, tale norma si applica se ha già avuto luogo un colloquio.

5.2. Procedure di primo grado

5.2.1. Procedura di esame e domande infondate (articoli 23 e 28)

La direttiva prevede che gli Stati membri completino la procedura prima possibile. Gli approcci degli Stati membri variano. In CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE e UK, le norme nazionali riprendono il testo della direttiva (per esempio in EL, EE, CY, UK) o prevedono il principio della dovuta diligenza, nonché il diritto di ricevere informazioni sull'avanzamento delle procedure amministrative (FI, SE). Inoltre, alcune autorità accertanti (per esempio in DE, SE e UK) fissano obiettivi per la chiusura dei casi. In altri Stati membri, la legislazione stabilisce limiti di tempo per l'adozione di una decisione: 1 mese (RO), 2,5 mesi (HU), 2,6 mesi (PT), 3 mesi (BG, CZ, LT, LV, SK) e 6 mesi (AT, ES, NL³³, PL). Il termine può essere prorogato di 1 mese (HU, RO), 3 mesi (BG, LT) o 9 mesi (LV). In PT, può essere prorogato fino a 6 mesi. In AT, CZ e PL, la proroga non è soggetta a limiti di tempo. In IT sono fissati termini specifici per determinate fasi della procedura.

Gli Stati membri hanno la facoltà di *esaminare in via prioritaria* o *accelerare l'esame* e inoltre le procedure possono essere portate a compimento in base a 16 motivi specifici. Le circostanze che rientrano tra questi motivi possono essere altresì tenute in considerazione quando una domanda viene respinta in quanto manifestamente infondata³⁴. I regimi nazionali pertinenti sono, pertanto, estremamente divergenti.

In AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI e UK, un esame può essere accelerato per un motivo particolare. Il numero dei motivi definiti nella legislazione nazionale varia in modo significativo³⁵ e alcuni si allontanano dal testo della direttiva. In FR, SI e UK, ogni domanda viene vagliata al fine di stabilire la procedura applicabile, mentre in altri Stati membri l'esame viene lasciato alla discrezione dell'autorità accertante. In BG, PT e ES³⁶, tutte le domande sono dapprima esaminate in una procedura preliminare che può comportare l'ammissione della persona in una procedura regolare o il rifiuto della sua domanda in base a motivi di inammissibilità o motivi di cui all'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva procedure. In NL, tutte le domande sono dapprima esaminate in una procedura che può comportare il rifiuto della domanda, il riconoscimento della protezione o il rinvio del caso alla procedura ampliata. SE accelera i casi manifestamente infondati, mentre in IE alcune domande possono essere esaminate in via prioritaria. HU e DE non prevedono alcuna disposizione in merito a procedure accelerate.

I termini applicabili per l'espletamento della procedura accelerata sono 48 ore (LT), 3 giorni (BG, MT, RO e UK³⁷), 4 giorni (ES³⁸ e FR³⁹), 10 giorni lavorativi (LV), 15 giorni (BE⁴⁰ e FR), 1 mese (EL, CZ e PL), 2 mesi (SK, LU e BE) e 3 mesi (AT e ES). Non sono stabiliti

³³ Per la procedura ampliata.

³⁴ Articolo 28, paragrafo 2, della direttiva procedure .

³⁵ Sono previsti 5 motivi in LT, 8 in FI, 9 in CZ, 10 in RO, 11 in MT, 14 in EL e 16 in SI.

³⁶ In ES, in seguito all'adozione della nuova legge in materia di asilo, si applicano due diverse procedure accelerate, rispettivamente alla frontiera e all'interno del territorio. La procedura di frontiera è simile al modello di BG, mentre la procedura interna è connessa a determinati motivi.

³⁷ Questo termine riguarda la procedura accelerata per i richiedenti trattenuti in arresto e si riferisce ai giorni lavorativi. Nell'ambito della procedura di impugnazione non sospensiva per i richiedenti trattenuti in arresto i termini sono 6 o 10 giorni.

³⁸ Riguarda i richiedenti in arresto e si riferisce ai giorni lavorativi. Può essere prorogato fino a 8 giorni.

³⁹ Per i richiedenti in arresto.

⁴⁰ Per i richiedenti in arresto.

termini formali in EE, IE⁴¹, SE e SI, mentre in FI, PT e IT vengono fissati termini per l'espletamento di determinate fasi della procedura⁴². Le procedure accelerate possono essere svolte senza accordare all'interessato la facoltà di sostenere un colloquio personale (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI e UK), ottenere termini più brevi per la presentazione di ricorsi (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO e UK) o privare i ricorsi dell'effetto sospensivo automatico (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK e UK).

Gli Stati membri sono autorizzati a respingere la domanda in quanto infondata o manifestamente infondata solo se alla persona non viene concessa la protezione internazionale. In CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK e SI le domande possono, tuttavia, essere respinte in quanto infondate o manifestamente infondate se l'autorità accertante stabilisce una condizione che rientra nell'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva procedure, e in BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT e SI le disposizioni nazionali corrispondenti tendono inoltre ad allontanarsi dal testo della direttiva.

5.2.2. Domande irricevibili (articolo 25, paragrafo 2)

La facoltà di astenersi dall'esame della domanda laddove un altro Stato membro abbia concesso lo status di rifugiato è stata recepita in BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI e UK. In BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK e UK, una domanda può essere considerata irricevibile se una persona proviene da un "paese di primo asilo". Il concetto di paese terzo sicuro si applica nella fase di ammissibilità in AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI e UK. In BG, NL, CY, MT, SI e PT, una domanda può essere considerata irricevibile se a una persona è stato riconosciuto uno status che offre diritti equivalenti allo status di rifugiato o nel caso in cui una persona ne abbia fatto richiesta. Domande reiterate identiche sono considerate irricevibili in AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI e UK, mentre CY, EL, PL, MT e PT applicano tale principio alle richieste di adulti a carico precedentemente già trattate nelle domande presentate a loro nome e laddove non esistano nuovi elementi specifici alla loro situazione.

BE e FR non hanno recepito l'articolo 25, paragrafo 2, mentre vari Stati membri che applicano tale articolo non dispongono di alcuna procedura specifica di ammissibilità (per esempio EE, FI, IE, IT, NL) e altri (per esempio AT, BG, ES e PT) hanno previsto una procedura preliminare in cui sono esaminati sia i criteri di ammissibilità che quelli sostanziali. In numerosi casi, la legislazione nazionale prevede motivi di inammissibilità che non corrispondono all'articolo 25, paragrafo 2⁴⁴.

5.2.3. Concetto di paese di primo asilo (articolo 26)

Gli Stati membri possono considerare un paese terzo come paese di primo asilo di un richiedente solo qualora quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione, ovvero goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, e purché detto paese riammetta il soggetto. AT, BE, FR, LT e PL non hanno

⁴¹ In IE la procedura prioritaria dura in pratica da 17 a 20 giorni lavorativi.

⁴² In FI e PT, i termini medi sono in pratica di 67 e 30 giorni.

⁴³ In BG, tale motivo può essere applicato nella procedura accelerata, come indicato nella sezione 5.2.1.

⁴⁴ Per esempio esiste la possibilità di non esaminare una domanda nel merito in base al principio di paese di origine sicuro (MT), alla mancanza di interesse legittimo (BG), alla presentazione di una nuova domanda con i dati personali di un altro (ES) o se l'interessato dispone di un permesso di soggiorno (EE).

recepito questo concetto facoltativo. In BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI e UK, la disposizione può essere applicata ai rifugiati riconosciuti, mentre CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE e UK hanno altresì previsto la possibilità di applicare tale principio a persone che godono altrimenti di protezione sufficiente. Il concetto di protezione sufficiente è interpretato in modo diverso e comprende altresì *altri tipi di protezione internazionale* (EE), *protezione efficace a norma della convenzione di Ginevra* (PT), nonché *il diritto di risiedere o di ottenere protezione internazionale efficace* (ES). DE applica una presunzione di sicurezza se una persona vive da più di 3 mesi in un altro paese terzo senza essere minacciata da persecuzione politica e NL ricorre al concetto di *paese di precedente residenza*⁴⁵. SI e EL seguono il testo della direttiva alla lettera facendo riferimento, pertanto, a una *protezione sufficiente*. Nelle norme di recepimento di EE, DE, SE e FI viene omissis l'obbligo di applicare il principio solo laddove una persona venga riammessa in un paese terzo.

5.2.4. Concetto di paese terzo sicuro (articolo 27)

Il concetto di paese terzo sicuro si applica laddove una persona possa aver richiesto protezione in un paese terzo sicuro, in grado di offrire protezione in conformità della Convenzione del 1951 e con cui la persona ha un legame. BE, DE, FR, IT, PL e SE non hanno recepito tale concetto, mentre altri Stati membri raramente lo applicano nella pratica⁴⁶. Per quanto riguarda i criteri sostanziali per l'applicazione del concetto a un paese terzo, le norme nazionali, in generale, seguono o riflettono essenzialmente il testo della direttiva. Sono segnalati diversi problemi. In CZ e UK, la legislazione applicabile non prevede che un paese terzo debba rispettare il principio di "non-refoulement"⁴⁷, mentre in RO e UK i criteri nazionali non fanno riferimento alla possibilità di richiedere lo status di rifugiato e ricevere protezione. In FI, IE e LT, è posto l'accento sulla partecipazione del paese terzo ai trattati sui diritti dei rifugiati e dell'uomo e sull'osservanza dei medesimi piuttosto che sul trattamento di una persona a norma dei criteri specifici della direttiva.

Il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato solo laddove venga stabilito un *legame* con un paese terzo che rende ragionevole per una persona recarsi in tale paese. Le misure nazionali sono prive di norme dettagliate in tal senso: si parla semplicemente di paesi terzi in cui l'interessato è stato presente (SI), ha transitato e ha avuto l'opportunità di contattare le autorità alla frontiera o all'interno del territorio (RO e UK), è rimasto o ha transitato ed esiste un legame che può, in linea di massima, consentire all'interessato di rivolgersi a tale paese (PT), ha soggiornato (CZ) o ha risieduto (BG, EL⁴⁸ e MT⁴⁹). Non è prevista alcuna norma in materia in AT, FI⁵⁰, LT e SK. In EE, ES, LU, CY, le norme nazionali richiedono alle autorità di stabilire un legame senza specificare i criteri applicabili. In NL sono in vigore a questo proposito norme che, tra l'altro, prevedono che le autorità valutino *la natura, la lunghezza e le condizioni* della residenza di una persona in un paese terzo.

⁴⁵ Si tratta del paese in cui l'interessato ha ottenuto o può ottenere un permesso di soggiorno che offra una protezione a lungo termine dal rimpatrio.

⁴⁶ Secondo quanto riportato, solo AT, ES, HU, PT e UK applicano tale concetto nella pratica e solo in un numero limitato di casi.

⁴⁷ Per quanto riguarda CZ, si riferisce all'articolo 27, paragrafo 1, lettere b) e c). Per quanto riguarda UK, interessa solo l'articolo 27, paragrafo 1, lettera c).

⁴⁸ In EL, la legislazione fa riferimento a un permesso di soggiorno.

⁴⁹ In MT, le norme nazionali fanno riferimento a "un periodo significativo" e a un legame con il paese interessato.

⁵⁰ L'unico obbligo è che la persona "possa aver goduto della protezione" in detto paese.

Gli Stati membri possono designare paesi terzi sicuri e/o applicare il concetto caso per caso. BG, CZ, RO, SK, SI e PT hanno optato per il primo approccio, mentre AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL e SE utilizzano un approccio caso per caso. In UK, sono previsti sia la designazione che l'esame caso per caso della sicurezza⁵². Gli approcci degli Stati membri variano e in genere non mancano dettagli necessari relativamente a un esame individuale della sicurezza per una determinata persona. In una serie di Stati membri, la persona ha diritto di confutare la presunzione di sicurezza già nella procedura di primo grado (per esempio in BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK), mentre in altri si può avere tale opportunità esercitando il diritto di ricorso (per esempio in CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Si tende generalmente a concedere all'interessato di impugnare la presunzione di sicurezza per qualsivoglia motivo, ma diversi Stati membri subordinano questa facoltà ai motivi di cui all'articolo 3 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (MT, NL, PT) o ai motivi stabiliti dalla convenzione stessa in generale (UK). In FI e EL, i motivi non sono specificati nella legislazione. La Commissione ritiene che le persone interessate debbano essere informate e godere dell'effettiva possibilità di confutare l'applicazione della nozione prima che sia presa una decisione di primo grado⁵⁴.

5.2.5. Paesi di origine sicuri (articoli 29–31)

La Corte di giustizia ha annullato le norme della direttiva sulle procedure per l'adozione e la modifica di un elenco comune minimo dei paesi di origine sicuri ("POS")⁵⁵. Per quanto riguarda la designazione nazionale, non esiste alcun concetto di POS in BE, IT, PL e SE⁵⁶. Tra gli Stati membri che dispongono di procedure relative ai POS, si registrano notevoli differenze. In CY, EE, HU e EL, il concetto si applica a una parte di un paese. Una serie di Stati membri (DE, FI, FR, NL e UK) può fare riferimento a clausole di mantenimento dello status quo, applicando, pertanto, criteri meno rigorosi per la designazione nazionale, e UK ricorre alla facoltà di designare come sicura una parte di un paese o di designare un paese o parte di esso sicuri per un gruppo determinato di persone. Sebbene le legislazioni nazionali in genere prevedano elenchi di POS, essi sono stati di fatto adottati solo in alcuni Stati membri (AT, DE, FR, LU, RO, SK e UK) e il loro contenuto varia considerevolmente⁵⁷. In EE, CZ, FI, NL e PT non è previsto alcun elenco e la nozione può essere applicata solo caso per caso; in BG, FR, PT, MT e RO, le norme nazionali non riflettono pienamente ed esplicitamente i criteri della direttiva che consentono di considerare un paese come POS.

L'obbligo di un esame individuale è generalmente riconosciuto quale principio generale o, in modo specifico, nell'ambito del concetto di POS. Sebbene lo stesso valga per la possibilità di confutare la presunzione di sicurezza, secondo quanto riportato è possibile che i richiedenti non siano sempre informati dell'intenzione delle autorità di applicare il concetto⁵⁸ e in EE, EL e SI il colloquio personale può essere omesso nelle procedure relative ai POS.

⁵¹ Nella prassi.

⁵² Nella pratica viene utilizzato solo un approccio caso per caso, poiché non è stato adottato alcun elenco di paesi terzi sicuri.

⁵³ Nella prassi. La legislazione non prevede alcuna norma esplicita.

⁵⁴ Questa idea scaturisce dal principio del rispetto del diritto di una persona di essere ascoltata. Si veda in particolare la causa C-349/07 della Corte di giustizia.

⁵⁵ Causa 133/06, sentenza del 6 maggio 2008.

⁵⁶ Tali Stati membri, tuttavia, hanno recepito la nozione di POS connessa a un elenco comune.

⁵⁷ DE ha designato 2 paesi terzi, FR 18 e UK 26.

⁵⁸ Si veda lo studio dell'UNHCR sull'applicazione della direttiva procedure .

5.2.6. *Procedura preliminare per domande reiterate (articoli 32 –34)*

La direttiva consente agli Stati membri di sottoporre le domande reiterate a una procedura preliminare per accertare se tali domande contengano elementi o risultanze nuovi che aumentino in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di rifugiato. Tale procedura è in vigore in BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE e SI. In CZ, ES, HU, LV, criteri simili vengono inseriti in una procedura di ammissibilità e in FR fanno parte di una procedura accelerata. L'interpretazione dell'esame previsto dalla direttiva relativamente a ciò che costituisce un nuovo elemento varia in modo significativo. In EL e LU, la legislazione segue la direttiva alla lettera, DE fa riferimento a motivi generali per il riesame degli atti amministrativi, NL prevede nuove circostanze che non possono essere escluse a priori come motivi per riesaminare una decisione precedente, BE esamina se le nuove circostanze contengano indizi significativi di un fondato timore di persecuzione o di un rischio reale di danno grave, CZ prevede un legame con i motivi del riconoscimento della protezione, mentre SI, HU, LV e SK pongono l'accento su un cambiamento delle condizioni. SE esige nuove circostanze che costituiscano un impedimento durevole all'espulsione. Gli Stati membri in genere obbligano i richiedenti a presentare elementi che non erano noti o non potevano esserlo al momento dell'esame precedente.

BE, CZ, PT, RO, SE applicano la procedura preliminare solo alle domande presentate dopo che sia stata presa una decisione in merito a una domanda precedente, mentre SI la applica solo a richieste presentate dopo il ritiro esplicito della domanda. DE, ES, EL, HU, LU, MT e NL, invece, applicano le norme della direttiva riguardanti la procedura preliminare alle domande presentate dopo una decisione o il ritiro esplicito o implicito della domanda precedente. Solo DE applica la procedura preliminare a persone che non si rechino in un centro di accoglienza o non si presentino dinanzi alle autorità a una data stabilita, a norma dell'articolo 33 della direttiva procedure.

In CZ, DE, EL, LU, MT e RO, le norme riguardanti le domande reiterate consentono di omettere il colloquio personale e in DE, LU, NL, MT e RO le persone interessate sono tenute a indicare fatti e a produrre prove che giustifichino una nuova procedura. DE, LU, PT⁵⁹ e MT dispongono che i richiedenti presentino le nuove informazioni entro un determinato termine.

Le norme della direttiva in merito alle domande reiterate non sono state recepite in IE; UK applica un sistema di "nuove domande" che differisce dalle norme della direttiva, mentre in SK la legislazione prevede semplicemente che le autorità pongano fine alla procedura laddove gli elementi dei casi non siano sostanzialmente cambiati dopo la decisione sulla domanda precedente.

5.2.7. *Procedure di frontiera (articolo 35)*

Procedure di frontiera sono previste in AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK e SI e variano in modo significativo in termini di ambito di applicazione soggettivo, motivi e tipi di decisioni, nonché termini e garanzie procedurali. Si applicano ai richiedenti che non possiedono documenti di ingresso (BE, DE, FR, NL, PT), provengono da un paese di origine sicuro (DE), producono documenti falsificati (CZ), costituiscono una minaccia alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico (CZ) o la cui identità non è definita. AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO e SI⁶⁰ applicano una procedura di frontiera a tutti i richiedenti che

⁵⁹ In PT, l'applicazione di un termine è lasciata alla discrezione dell'autorità accertante.

⁶⁰ In SI, non sono state applicate in pratica disposizioni sulle procedure di frontiera.

presentano domanda di asilo alla frontiera in generale o in determinati luoghi (per esempio aeroporti).

Tra i motivi per il rifiuto di una domanda di asilo figurano il concetto di paese di origine sicuro (AT, DE, EE), motivi relativi all'ammissibilità (EE, ES, HU, SI, PT), domande scarsamente motivate (AT), domande manifestamente infondate (DE, ES, FR, RO, PT, SI) e domande che contengono informazioni false relative a identità, nazionalità o autenticità dei documenti (AT). In EL, NL e CZ, le domande sono decise alla frontiera sulla base di motivi di ordine generale. Il termine per l'adozione di una decisione varia da 2 giorni (DE) a 3 giorni (RO), 4 giorni (ES, FR), 7 giorni (PT), 8 giorni (HU), 15 giorni (BE), 30 giorni (EL, CZ) e 42 giorni (NL). Le disposizioni nazionali sulle procedure di frontiera in genere riflettono i principi fondamentali e le garanzie o, nel caso di procedure di frontiera basate su una clausola di mantenimento dello status quo⁶¹, le garanzie minime elencate all'articolo 35, paragrafo 3. In particolare, alle persone soggette alla procedura di frontiera è data in genere la facoltà di sostenere un colloquio personale. Le norme nazionali consentono di omettere il colloquio personale in una procedura di frontiera solo in EE.

5.2.8. *Revoca dello status di rifugiato (articoli 37 e 38)*

Le disposizioni della direttiva sulla revoca dello status di rifugiato trovano in genere riscontro nella legislazione nazionale. DE si avvale di una clausola facoltativa che consente di decidere che lo status di rifugiato decada per legge laddove si applichino le clausole sulla cessazione. Nel 2008 e 2009, in EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT e RO non è stato revocato alcuno status di rifugiato, mentre alcuni Stati membri (IE, LU, HU, PL, SI, SK e SE) hanno riferito numeri che non superano i 25 casi all'anno. Nel 2008 e 2009, questa nozione è stata applicata con maggiore frequenza in AT (105 casi), DE (10 755), FR (220) e IT (95).

5.3. **Procedure di impugnazione**

5.3.1. *Accesso a un mezzo di impugnazione efficace (articolo 39)*

La direttiva prevede che gli Stati membri garantiscano l'accesso a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice o tribunale, fissino norme e termini procedurali pertinenti e prevedano disposizioni sul diritto di rimanere sul territorio nazionale in attesa dell'esito dell'impugnazione. Nella maggior parte degli Stati membri, un tribunale agisce come organo di appello di primo livello. Può trattarsi di tribunali specializzati (AT, FR e SE), tribunali amministrativi (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) o tribunali con una competenza generale (CZ, IT, HU, NL, RO, SK e UK⁶³). Tribunali specializzati esistono in BE, CY, IE, MT, PL e UK. In UK, la Special Immigration Appeals Commission (Commissione speciale per i ricorsi in materia di immigrazione) si pronuncia sui ricorsi nei casi di sicurezza nazionale. EL è l'unico Stato membro in cui il tribunale amministrativo supremo (il Consiglio di Stato) agisce come unico tribunale di appello avverso le decisioni in materia di asilo prese dall'autorità accertante.

I termini per la presentazione dei ricorsi variano in modo significativo e molti Stati membri li hanno ridotti per le decisioni di cui all'articolo 23, paragrafo 4, all'articolo 28, paragrafo 2,

⁶¹ A norma dell'articolo 35, paragrafo 2, della direttiva procedure, gli Stati membri possono mantenere in vigore, conformemente alle leggi vigenti il 1° dicembre 2005, procedure che derogano ai principi fondamentali e alle garanzie.

⁶² Per le decisioni di rifiutare l'ingresso e le decisioni di applicare un procedimento accelerato.

⁶³ Per le decisioni che possono essere soggette solo a un ricorso giurisdizionale.

agli articoli 32 e/o 35 della direttiva procedure, nonché per le decisioni relative ai richiedenti trattenuti in arresto. Il termine generale varia da 8 giorni (PT) a 10 giorni (EE, LV e UK), 14 giorni (AT, BG, DE, LT, PL), 15 giorni (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 giorni (CY), 21 giorni (SE), 28 giorni (NL⁶⁵), 30 giorni (BE, FI, FR, EL, IT, SK) e 60 giorni (EL, ES). I termini ridotti sono di 2 giorni (FR, RO, UK), 3 giorni (SI, DE⁶⁶, PT), 5 giorni (PL, UK⁶⁷), 7 giorni (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 giorni (CY), 15 giorni (BE, IT) e 20 giorni (SK). Lo stesso termine si applica alle decisioni prese in materia di asilo in EE, FI, EL, LT, LV, PL e SE.

Il principio dell'effetto sospensivo automatico si applica a tutti i ricorsi presentati all'organo di appello di primo livello in BG, HU, IE, LT, LU e PT. In altri Stati membri, le deroghe applicabili sono ampiamente divergenti e riguardano le decisioni di non esaminare ulteriormente una domanda reiterata (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO e UK), un rifiuto di riaprire l'esame (CZ, DE, SI), le decisioni prese in procedure di frontiera (CZ, DE), le decisioni di inammissibilità (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), le decisioni di cui all'articolo 23, paragrafo 4, e/o all'articolo 28, paragrafo 2, della direttiva procedure (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), le decisioni di cui all'articolo 23, paragrafo 3, della direttiva procedure (NL) e le decisioni relative ai richiedenti in stato di arresto (IT, NL). In EL e ES, nessun ricorso sospende automaticamente l'allontanamento. Quando un ricorso non produce un effetto sospensivo, sono generalmente disponibili misure provvisorie. Tuttavia, il diritto di rimanere in attesa dell'esito della procedura per le misure provvisorie non è garantito per legge in CZ, EL e SK. In molti altri Stati membri, l'allontanamento può essere immediatamente eseguito nel caso di decisioni su domande reiterate (FI, NL) o se una persona costituisce un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale (NL). In UK, dove non si applica un diritto di ricorso interno al paese, è possibile soltanto impugnare la decisione ottenendo l'autorizzazione a proporre un ricorso giurisdizionale («judicial review»), o presentare ricorso dall'estero.

Nella maggior parte degli Stati membri, l'autorità di ricorso di primo livello è competente a riesaminare gli elementi di fatto e di diritto. Tuttavia, in EL e SI, il tribunale riesamina solo la legalità delle decisioni di primo grado. In UK, il «judicial review» non esamina completamente la fondatezza della decisione e in NL solo un esame limitato si applica agli elementi di fatto secondo quanto stabilito dall'autorità accertante. Sebbene in BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT e UK, un giudice o tribunale detenga il potere di procedere a una valutazione *ex nunc* del caso, altri Stati membri (per esempio CZ, SI e NL) tendono a imporre restrizioni in merito alla possibilità di prendere in considerazione nuove prove.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha trattato solo una domanda di pronuncia pregiudiziale in relazione alla presente direttiva⁷¹. Tale situazione può cambiare a causa dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il quale consente ai giudici nazionali di qualsiasi grado di chiedere alla Corte orientamenti interpretativi, contribuendo in tal modo a un'applicazione più coerente della direttiva.

⁶⁴ In IE, il termine è di 15 giorni *lavorativi*.

⁶⁵ Per la procedura ampliata. La legislazione fissa un termine di 4 settimane.

⁶⁶ Per la procedura di frontiera.

⁶⁷ Per i richiedenti in stato di arresto. Nel procedimento accelerato il termine è di 2 giorni.

⁶⁸ Per la procedura svolta in un centro per la presentazione delle domande di visto.

⁶⁹ In BE, la presentazione di nuovi elementi è tuttavia soggetta a determinate condizioni.

⁷⁰ Eccettuati i casi respinti in quanto manifestamente infondati.

⁷¹ Causa C – 69/10. Il tribunale amministrativo del Lussemburgo ha essenzialmente chiesto se la direttiva preveda un mezzo di impugnazione avverso la decisione di statuire sulla fondatezza di una domanda nell'ambito di una procedura accelerata.

6. CONCLUSIONE

La presente valutazione conferma che alcune delle disposizioni e delle deroghe facoltative previste dalla direttiva hanno contribuito alla proliferazione di regimi divergenti nell'UE e che le garanzie procedurali variano in modo considerevole tra gli Stati membri. Ciò vale soprattutto per quanto riguarda le disposizioni sulle procedure accelerate, sui concetti di paese di origine sicuro e di paese terzo sicuro, sui colloqui personali, sull'assistenza legale e sull'accesso a un mezzo di impugnazione efficace. Di conseguenza persistono notevoli differenze. Sono stati altresì identificati numerosi casi di recepimento incompleto e/o non corretto, nonché inadempienze nell'attuazione della direttiva. L'effetto cumulativo di tali carenze può esporre le procedure al rischio di errori amministrativi. È importante rilevare che, al riguardo, una percentuale significativa di decisioni assunte in primo grado viene capovolta in appello.

La presente relazione dimostra che l'obiettivo di creare condizioni di parità rispetto a procedure di asilo eque ed efficaci non è stato completamente raggiunto. La Commissione continuerà a esaminare e seguire tutti i casi nei quali sono stati riscontrati problemi di recepimento e/o attuazione, al fine di agevolare l'applicazione corretta e coerente della direttiva e assicurare il pieno rispetto del principio di "non-refoulement" e di altri diritti sanciti nella Carta dell'UE. Differenze procedurali causate da norme spesso vaghe e ambigue potrebbero essere eliminate soltanto apportando modifiche legislative. Di conseguenza, e sulla base di un'attenta valutazione dell'attuazione della direttiva, la Commissione ha adottato il 21 ottobre 2009 una proposta di rifusione della direttiva al fine di porre rimedio alle carenze identificate.