

“Emilia-Romagna terra d'asilo”
Aggiornamento mensile sui principali sviluppi a livello europeo
in materia di protezione internazionale
N° 2 – Giugno 2011



Indice

Proposte di modifica alle Direttive “Accoglienza” e “Procedure”	1
<i>Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo</i>	2
Scopo, definizioni, ambito di applicazione.....	2
Disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza.....	2
Riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza	4
Disposizioni a favore delle persone vulnerabili.....	4
Mezzi di ricorso.....	5
Azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza.....	5
<i>Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale</i>	5
Disposizioni generali.....	5
Principi fondamentali e garanzie.....	6
Procedure di primo grado.....	9
Procedure di revoca dello status di protezione internazionale.....	11
Procedure di impugnazione.....	11
Conclusioni del Consiglio GAI del 9 e 10 giugno 2011	12
Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011	12
Caso Sufi ed Elmi contro Regno Unito, 28 giugno 2011	13
Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita a Malta dal 23 al 25 Marzo 2011	14

Proposte di modifica alle Direttive “Accoglienza” e “Procedure”

Lo scorso primo Giugno la Commissione ha presentato delle nuove proposte di modifica alle Direttive [2003/9/CE](#)¹ (c.d. "Direttiva Accoglienza") e [2005/85/CE](#)² (c.d. "Direttiva Procedure"). Entrambe le proposte sono ora all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio e l'adozione dei testi definitivi è prevista entro la fine del 2012.

1 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GUUE 6.2.2003, L 31, p. 18

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

La Commissione aveva già avanzato altrettante proposte³ tra 2008 e 2009, ma i negoziati per l'approvazione erano entrati in una fase di stallo. Da qui l'intenzione di dare nuovo vigore al processo di adozione delle norme, attraverso queste nuove, modificate, proposte.

Si esporranno di seguito non le Direttive nel loro complesso, ma solo le **principali novità** avanzate dalla Commissione rispetto ai testi delle Direttive attualmente in vigore (cercando, ove possibile, di sottolineare anche le differenze rispetto alle precedenti proposte del 2008 e del 2009). E' dunque altamente raccomandabile una lettura congiunta con i testi delle Direttive in vigore.

Si noti che non tutte le novità proposte sono tali per l'Italia, in quanto i legislatori nazionali erano (e rimangono) liberi di prevedere norme più favorevoli nella trasposizione delle Direttive. Il riferimento alle "principali novità" riguarda dunque **esclusivamente il testo delle Direttive europee** e non quello dei decreti italiani di recepimento delle stesse, i quali potrebbero già prevedere – e di fatto talvolta già prevedono – alcune delle "novità" proposte dalla Commissione europea.

Si tenga infine presente che i testi presentati lo scorso 1 Giugno possono essere soggetti a ulteriori modifiche prima dell'approvazione.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo⁴

L'obiettivo principale della nuova proposta è rendere più *chiare e flessibili* le norme di accoglienza proposte, per agevolarne il recepimento nei sistemi giuridici nazionali. Sono al contempo mantenuti gli elementi fondamentali della proposta del 2008: garantire condizioni di accoglienza adeguate e analoghe in tutta l'UE⁵.

Scopo, definizioni, ambito di applicazione

Si nota fin dal titolo e dal primo articolo l'eliminazione dell'aggettivo "*minimi*" riferito agli standard da garantire⁶.

L'art. 2 allarga la definizione di "*familiare*" ad alcuni soggetti attualmente esclusi⁷.

L'art. 3 estende l'ambito di applicazione ai richiedenti *protezione internazionale* (come definiti dalla Direttiva "Qualifiche"⁸); inoltre, chiarisce che la Direttiva si applica agli stranieri che presentino una domanda di protezione internazionale "nel territorio, comprese la frontiera, *le acque territoriali o le zone di transito*"⁹.

Disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza

Informazioni

L'art. 5 § 2 inserisce l'obbligo per gli Stati di assicurare che le informazioni di cui al § 1 siano fornite in una lingua che il richiedente asilo *comprende* o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.

3 Rispettivamente, COM(2008)815 definitivo, Bruxelles 3.12.2008 e COM(2009)554 definitivo, Bruxelles 21.10.2009

4 [COM\(2011\)320](#) definitivo, Brussels, 1.6.2011

5 COM(2011)320 definitivo, RELAZIONE, 3.1, p. 5

6 In linea con le nuove basi giuridiche dopo il Trattato di Lisbona, in particolare art. 78 (2) (f) TFUE

7 I figli minori sposati (a patto che non siano accompagnati dal coniuge e sia nel loro superiore interesse) del richiedente o della coppia di richiedenti adulti, nonché ai genitori e ai fratelli minori (anche se sposati, purché non accompagnati dal coniuge e purché sia nel loro superiore interesse) del richiedente minore non sposato (o sposato, purché non sia accompagnato dal coniuge e sia nel superiore interesse del richiedente e/o dei fratelli).

8 Direttiva 2004/83/CE, GUUE 30.9.2004, L 304, p. 12

9 Il nuovo Considerando n. 8 si sforza poi di chiarire che la Direttiva si applica in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedura e a tutti i luoghi e centri di accoglienza dei richiedenti asilo. La situazione attuale è infatti confusa e diversificata fra gli Stati Membri circa l'applicabilità o meno della Direttiva ai c.d. "casi Dublino" e alle persone trattenute. Si veda in proposito il [report della Commissione](#) sull'applicazione della Direttiva 2003/9/CE, COM(2007)745, Brussels, 26.11.2007, 3.3.2, p. 3.

Trattenimento

La proposta introduce quattro nuovi articoli per garantire che il trattenimento non sia arbitrario e che in ogni circostanza vengano rispettati i diritti fondamentali¹⁰.

L'art. 8 della nuova proposta riafferma il divieto di trattenere una persona per la sola ragione che si tratta di un richiedente protezione internazionale. Il trattenimento è possibile (art. 8 § 2) quando sia *necessario*, sulla base di una *valutazione caso per caso* e solo qualora *misure alternative meno coercitive non siano applicabili efficacemente*. L'art. 8 § 3 elenca (in maniera esaustiva) le ragioni che possono essere alla base del trattenimento¹¹. L'art. 8 § 4 prevede l'obbligo per gli Stati di assicurare che la normativa nazionale contenga *disposizioni alternative al trattenimento*, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria, l'obbligo di dimorare in un luogo assegnato.

L'art. 9 prevede che il trattenimento ha durata quanto *più breve possibile* e può durare solo fino a che permangono le ragioni elencate dall'art.8 § 3. Qualora sia disposto da un'autorità amministrativa, deve essere *confermato entro 72 ore* dall'autorità giudiziaria pena il rilascio immediato del richiedente (art.9 § 2). Il provvedimento è disposto per iscritto, precisa le motivazioni di fatto e di diritto e le procedure per contestarlo in una lingua che il richiedente asilo *comprende* o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile (§ 3). In caso di ricorso, gli Stati provvedono ad assicurare ai richiedenti *l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali* (§ 5).

L'art. 10 stabilisce che il trattenimento si effettua solo in *appositi centri di trattenimento*¹² e che i richiedenti asilo debbano essere separati dagli altri stranieri. Gli Stati devono garantire ai rappresentanti dell'*ACNUR* la possibilità di *accedere ai centri*. Anche familiari, avvocati, consulenti legali, ONG devono avere accesso ai centri. La legge nazionale può prevedere limiti solo se *oggettivamente necessari* per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa della struttura, a patto che l'accesso non venga in questo modo reso impossibile¹³. I richiedenti asilo trattenuti devono essere sistematicamente informati circa le regole del centro, i loro diritti e obblighi, in una lingua che *comprendono* o che è ragionevole presupporre comprendano.

Le *persone vulnerabili*¹⁴ non possono essere trattenute (art. 11), a meno che non sia stabilito che la loro salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento¹⁵. In questo caso, gli Stati devono comunque assicurare controlli periodici e un supporto adeguato, che tenga conto della loro situazione particolare. I *minori* possono essere trattenuti solo se nel superiore interesse del singolo minore (art. 11 § 2). Deve comunque trattarsi di una misura disposta in ultima istanza, dopo aver appurato che misure meno coercitive non avrebbero effetto, e deve durare il meno possibile. I *minori non accompagnati* possono essere trattenuti solo in circostanze particolarmente eccezionali¹⁶.

Lavoro

10 COM(2011)320 definitivo, RELAZIONE, 3.1.2, p. 6: “La Commissione è preoccupata per l'ampio ricorso al trattenimento dei richiedenti asilo, mentre l'acquis dell'Unione in materia di asilo tace in proposito”

11 Per determinare o verificare l'identità o nazionalità; per determinare gli elementi sui quali la domanda si basa, qualora gli stessi elementi non potrebbero essere ottenuti senza detenzione; nel contesto di una procedura per decidere sul diritto di entrare nel territorio; in caso di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

12 Salvo in caso di temporanea impossibilità, che deve essere comunque giustificata e durare il meno possibile: art. 10 § 6 lett. a)

13 Nella proposta del 2008 la Commissione non aveva previsto possibilità per gli Stati di limitare l'accesso di familiari, consulenti legali, ONG (art. 10 § 2 COM(2008)815 definitivo)

14 Si veda oltre per la definizione.

15 La Commissione nel 2008 aveva proposto che le conseguenze sulla salute delle persone vulnerabili in caso di trattenimento fossero accertate da un professionista qualificato (art. 11 § 5 COM(2008)815 definitivo).

16 Si noti che la proposta del 2008 escludeva del tutto questa possibilità (art. 11 § 1 COM(2008)815 definitivo). Tuttavia, le discussioni in sede di Consiglio hanno rivelato che in alcune circostanze è nell'interesse superiore dei minori non accompagnati essere tenuti in centri di trattenimento, soprattutto per impedire i rapimenti cui sono soggetti, secondo quanto riferito, i minori ospitati nei centri aperti. COM(2011)320 definitivo, RELAZIONE, 3.1.2, p. 7

L'art. 15 della nuova proposta prevede che gli Stati debbano assicurare ai richiedenti protezione internazionale accesso al mercato del lavoro *non più tardi che 6 mesi* dopo aver presentato la domanda, salvo casi eccezionali.

Condizioni materiali di accoglienza

Il nuovo paragrafo 5 dell'art. 17 obbliga gli Stati che forniscono condizioni materiali di accoglienza in denaro o buoni a determinarne l'ammontare sulla base di riferimenti prestabiliti e idonei a garantire una qualità di vita adeguata ai propri *cittadini*, come il livello minimo di assistenza sociale¹⁷. Gli Stati possono garantire livelli inferiori rispetto ai propri cittadini solo quando ciò sia *debitamente giustificato*.

Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

Il nuovo paragrafo 3 dell'art. 18 prevede che gli Stati debbano tenere conto delle differenze di sesso e di età e della situazione delle persone con esigenze particolari all'interno dei locali e dei centri di accoglienza. Nel paragrafo 4 è precisato che gli Stati Membri prendono le misure opportune per prevenire la violenza e la *violenza di genere* in particolare, compresa la *violenza sessuale*, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza

Salute

Tra le prestazioni che sono da garantire secondo l'art.19 è inserito il trattamento dei *disturbi post-traumatici*. Gli Stati hanno l'obbligo di assicurare cure appropriate per la salute mentale, laddove necessario.

Riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza

L'art.20 elimina la possibilità di rifiutare l'accoglienza qualora il richiedente non riesca a dimostrare di aver presentato la domanda appena "*ragionevolmente praticabile*" dopo l'arrivo nello Stato Membro.

Disposizioni a favore delle persone vulnerabili

Principi generali

Fra le categorie di persone vulnerabili l'art. 21 inserisce: vittime di *trafficking*, persone con serie malattie fisiche, malattie mentali o disturbi post-traumatici¹⁸.

Determinare le particolari esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili

Il nuovo articolo 22 prevede l'obbligo per gli Stati Membri di stabilire *meccanismi per identificare* se il richiedente appartiene a una delle categorie vulnerabili e, nel caso, se ha speciali necessità di accoglienza. Tali meccanismi devono essere avviati entro un ragionevole periodo di tempo dopo la presentazione della domanda. Le eventuali specifiche necessità di accoglienza dovranno essere affrontate anche qualora divenissero evidenti solo ad uno stadio successivo. Gli Stati devono assicurare un *supporto adeguato* per le persone con speciali necessità di accoglienza durante tutta la durata della procedura di asilo e prevedere un adeguato monitoraggio della loro situazione.

Minori

Nel valutare il superiore interesse dei minori (art. 23 § 2), gli Stati devono tenere conto in particolare delle possibilità di ricongiungimento familiare, del benessere e dello sviluppo del

¹⁷ Uno dei punti più critici dell'implementazione della Direttiva 2003/9/CE è infatti rappresentato dal livello eccessivamente basso dell'accoglienza, quando questa viene fornita in denaro. Si veda il [report della Commissione](#) sull'applicazione della Direttiva 2003/9/CE, COM(2007)745, Brussels, 26.11.2007, 3.3.2, p. 6

¹⁸ Le altre categorie rimangono: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne incinte, genitori soli con figli, vittime di tortura, violenza sessuale o altre serie forme di violenza psicologica, fisica o sessuale: art. 21

minore, di considerazioni legate alla sicurezza e del punto di vista del minore, compatibilmente con l'età. L'art. 24 § 3 obbliga gli Stati a stabilire *meccanismi per rintracciare i membri della famiglia dei minori non accompagnati*.

Vittime di tortura e di violenza

L'art. 25 prevede l'obbligo per gli Stati Membri di fornire alle vittime di tortura o violenza il *necessario trattamento*, in particolare con riguardo all'accesso ai *servizi di riabilitazione*. Le persone che lavorano con vittime di tortura o violenza dovranno ricevere una *formazione adeguata*.

Mezzi di ricorso

La possibilità di ricorso è estesa (art. 26 § 1) alle decisioni circa la *revoca* o la *riduzione* dei benefici previsti dalla Direttiva. Il paragrafo 2 prevede l'obbligo per gli Stati Membri di garantire ai richiedenti asilo accesso *gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali* qualora non possano sostenerne i costi e se necessario per garantire loro un accesso effettivo alla giustizia¹⁹.

Azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza

Gli Stati dovranno mettere in atto *opportuni meccanismi per l'orientamento, la sorveglianza e il controllo* del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza e dovranno fornire alla Commissione una serie di pertinenti informazioni (art. 28)

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale²⁰

L'obiettivo della nuova proposta è semplificare e chiarire le norme per renderle più compatibili con i diversi sistemi giuridici nazionali e per aiutare gli Stati membri ad applicarle in modo economicamente efficace nelle rispettive situazioni specifiche. Come nella proposta precedente, l'obiettivo generale resta quello di ottenere procedure efficaci ed eque²¹.

Disposizioni generali

Obiettivo, definizioni, ambito di applicazione

Nell'art. 1 viene eliminata la definizione di "norme minime" e le procedure vengono definite "*comuni*"²², per il riconoscimento dello status di *protezione internazionale*.

L'art. 2 inserisce la definizione di "richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari"²³.

L'art. 3 estende l'ambito di applicazione della Direttiva a tutte le domande di *protezione internazionale* (non solo a quella per lo status di rifugiato); inoltre, viene specificato che le domande presentate nelle *acque territoriali* ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva.

Autorità responsabili

Gli Stati sono obbligati (art. 4) ad assicurare che l'autorità responsabile per l'esame delle domande

19 Quest'ultima condizione non era presente nella precedente proposta del 2008 (art. 25 § 2 COM(2008)815 definitivo).

20 [COM\(2011\)319](#) definitivo, Brussels, 1.6.2011

21 COM(2011)319 definitivo, RELAZIONE, 3.1, p. 4

22 In linea con le nuove basi giuridiche dopo il Trattato di Lisbona, in particolare art. 78 (2) (d) TFUE

23 "Il richiedente che, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia fisica, malattia psichica, disturbi post-traumatici o per le conseguenze di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, necessita di garanzie particolari per godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva"

disponga di *mezzi appropriati*, in particolare di *personale competente*. A tal fine gli Stati predispongono *formazioni* iniziali e, se necessario, successive (art. 4 § 3). Le possibilità di prevedere autorità differenti (non specializzate) sono ridotte essenzialmente a due (art. 4 § 2): decisioni in base al "[Regolamento Dublino II](#)"²⁴ e procedure in frontiera (in quest'ultimo caso sulla base del parere dell'autorità accertante)²⁵.

Principi fondamentali e garanzie

Accesso alla procedura

L'art. 6 § 2 prevede che i richiedenti devono avere la *effettiva possibilità* di inoltrare la domanda quanto prima. Il tempo massimo che può intercorrere fra l'espressione dell'intenzione di presentare la domanda e la *registrazione* della stessa è di *72 ore*, estensibile fino a 7 giorni lavorativi in caso di un "numero elevato" di richieste (§ 3 e 4).

Domande presentate per conto di persone a carico o minori

L'art. 7 § 2 contiene l'*obbligo di informare in privato* ciascun adulto a carico, prima della richiesta del consenso a che la domanda sia presentata anche per suo conto, delle relative conseguenze procedurali e del diritto di chiedere la protezione internazionale con domanda separata.

Gli Stati Membri hanno poi l'obbligo di provvedere affinché il *minore* abbia il *diritto di presentare domanda di protezione internazionale per proprio conto*, se ha la capacità di agire in giudizio in virtù del diritto nazionale dello Stato membro interessato, ovvero tramite i genitori o altro rappresentante (§ 3).

Informazione ai valichi di frontiera

Secondo il nuovo art. 8, gli Stati hanno l'obbligo di assicurare che in frontiera, come nei centri di trattenimento, siano disponibili *informazioni* sulla possibilità di chiedere protezione internazionale, nonché di prevedere servizi di *interpretazione* nella misura necessaria per *agevolare l'accesso alla procedura* in tali luoghi²⁶.

Criteri applicabili all'esame delle domande

L'art. 10 chiarisce (§ 2) che l'esame della domanda deve riguardare, in primo luogo, il possibile riconoscimento dello status di rifugiato e, in caso negativo, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria. La nuova lett. d) del § 3 prevede l'obbligo per gli Stati di assicurare istruzioni al personale delle autorità accertanti, nonché la possibilità per quest'ultimo di *consultare esperti*, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori.

Il nuovo § 5 prevede l'obbligo (non più la facoltà) per gli Stati di prevedere norme relative alla *traduzione* dei documenti pertinenti ai fini dell'esame delle domande.

Criteri applicabili alle decisioni

Nell'art. 11 § 2 è specificato che le motivazioni di fatto e di diritto nonché l'informazione per iscritto sui mezzi per l'impugnazione sono obbligatorie in caso di diniego dello *status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria*.

Il § 3 prevede poi un'eccezione alla possibilità generalmente concessa agli Stati di prendere una singola decisione per tutte le persone a carico, nel caso in cui ciò comporterebbe *rischi* per una persona, soprattutto nei casi di persecuzione per motivi di genere, orientamento sessuale, identità di

24 Regolamento del Consiglio (CE) n° 343/2003 del 18 Febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GUUE 25.2.2003, L 50, p. 1.

25 La precedente proposta aveva eliminato quest'ultima possibilità, lasciando la possibilità per gli Stati di affidare a un'autorità diversa (non specializzata) solo le decisioni a norma del "Regolamento Dublino II".

26 Si noti che nella precedente proposta gli obblighi degli Stati Membri risultavano più stringenti (art. 7 COM(2009)554 definitivo).

genere e/o età.

Garanzie per i richiedenti

L'art. 12 § 1 lett. a) prevede che il richiedente sia informato in una lingua che “*capisce* o che è ragionevole supporre possa capire” (non più solo “che è ragionevole supporre possa capire”) e si prevede l'obbligo di informare il richiedente anche delle *conseguenze di un ritiro* esplicito o implicito della domanda²⁷. Al § 1 lett. c) e d) è poi previsto che al richiedente non sia negato i) la possibilità di comunicare (oltre che con l'ACNUR) anche con altre *organizzazioni* che prestino assistenza o consulenza legale ai richiedenti protezione internazionale; ii) l'accesso alle *informazioni sul Paese di origine* che l'autorità accertante prende in considerazione al fine di prendere una decisione sulla domanda²⁸.

Obblighi dei richiedenti

L'art. 13 inserisce l'obbligo per gli Stati di imporre ai richiedenti di *cooperare* con le autorità competenti ai fini dell'accertamento dell'identità e di altri elementi essenziali.

Colloquio personale

Le possibilità di *omettere il colloquio personale* del richiedente sono molto limitate dal nuovo art. 14 e si riducono essenzialmente a: i) (§ 2 lett. a) l'autorità accertante è in grado di prendere una *decisione positiva riguardo allo status di rifugiato*, basandosi sulle prove acquisite; ii) (§ 2 lett. b) l'autorità accertante reputa che il richiedente asilo sia *incapace o non sia in grado* di sostenere un colloquio personale.

Quando un richiedente presenta domanda di protezione internazionale a nome di persone a suo carico, *ciascun adulto interessato* deve avere la possibilità di sostenere un colloquio personale.

Criteri applicabili al colloquio personale

L'art. 15 prevede l'obbligo di assicurare che la persona che tiene il colloquio abbia la competenza per tenere in considerazione anche il *genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale* o la *vulnerabilità*²⁹ del richiedente. Laddove possibile, deve trattarsi di una persona dello stesso sesso del richiedente (se così richiesto). La lett. c) del § 3 prevede poi l'obbligo di selezionare un *interprete competente* e, laddove possibile, dello stesso sesso del richiedente (se così richiesto).

Contenuto del colloquio personale

L'autorità accertante deve assicurare (art. 16) che al richiedente sia data una *congrua possibilità* di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda³⁰ e, in particolare, l'opportunità di *spiegare* l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali *incoerenze o contraddizioni* delle sue dichiarazioni.

Verbale

Deve essere *accurato* e contenere *tutti gli elementi sostanziali* (art. 17). E' prevista la possibilità per gli Stati Membri di disporre la *registrazione* sonora o audiovisiva del colloquio personale (§ 2). Il richiedente deve avere l'opportunità di formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti prima della decisione.

Perizie mediche

L'art. 18 prevede l'obbligo per gli Stati di consentire al richiedente di sottoporsi a *visita medica* per presentare all'autorità accertante un certificato medico a sostegno delle dichiarazioni rilasciate circa le persecuzioni o i danni gravi subiti.

Qualora abbia motivi per credere che il richiedente non abbia la capacità o abbia una capacità

²⁷ Nella precedente proposta il testo era lasciato identico alla Direttiva attualmente in vigore (art. 11 § 1 lett. a COM(2009)554 definitivo)

²⁸ Si noti in questo caso la formulazione (infelice) al negativo.

²⁹ Ai sensi della Direttiva "Accoglienza"

³⁰ Ai sensi della Direttiva "Qualifiche"

limitata di sostenere un colloquio a causa di disturbi post-traumatici da stress, delle persecuzioni o dei gravi danni subiti, l'autorità accertante dispone che sia effettuata una visita medica con il consenso del richiedente (art. 18 § 2).

Gli Stati devono poi stabilire (art. 18 § 4) *regole e modalità di identificazione e documentazione di sintomi di tortura* e altre forme di violenza fisica, sessuale o psicologica, necessarie all'applicazione del presente articolo e devono provvedere (§ 5) affinché le persone che conducono i colloqui ricevano una *formazione* diretta a riconoscere i sintomi della tortura e i problemi medici che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio.

Informazioni giuridiche e procedurali gratuite in procedure di primo grado

L'art. 19 stabilisce l'obbligo per gli Stati di fornire *gratuitamente* ai richiedenti *informazioni giuridiche e procedurali nelle procedure di primo grado*³¹, incluso come minimo le informazioni sulla procedura con riguardo alla situazione particolare del richiedente e la spiegazione dei motivi di fatto e di diritto in caso di decisione negativa.

Secondo l'art. 20 § 2 gli Stati hanno la *facoltà* di fornire assistenza e/o rappresentanza legali gratuite già a questo stadio.

Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari

Il nuovo art. 24 prevede l'obbligo per gli Stati di provvedere affinché i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari siano *identificati in tempi congrui*³². Gli Stati devono poi adottare le misure appropriate affinché a queste persone (anche qualora identificate come tali solo in una fase successiva della procedura) siano concessi il *tempo sufficiente* e il *sostegno necessario* per presentare gli elementi della domanda nel modo più completo possibile e con tutti gli elementi probatori a disposizione (art. 24 § 2).

Qualora l'autorità accertante ritenga che il richiedente abbia subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza, non si applicano le procedure accelerate né è possibile considerare la domanda come manifestamente infondata secondo l'art. 32 § 2 della Proposta.

Garanzie per i minori non accompagnati

L'art. 25 prevede l'obbligo per gli Stati di provvedere affinché (non più solo di permettere che) il rappresentante partecipi al colloquio con facoltà di porre domande o formulare osservazioni. Si chiarisce poi che gli Stati hanno la possibilità di astenersi dal nominare un rappresentante solo qualora il minore non accompagnato raggiungerà presumibilmente l'età di 18 anni prima della decisione in primo grado³³.

I minori non accompagnati (§ 4) hanno diritto a ricevere gratuitamente le informazioni giuridiche e procedurali previste dall'art. 19 *anche nelle procedure di revoca della protezione internazionale*. Viene specificato poi che le visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato sono effettuate, nel pieno rispetto della dignità della persona e con i metodi meno invasivi, laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altri elementi probatori, gli Stati membri continuino a nutrire dubbi circa l'età. Se tali dubbi persistono dopo la visita medica, gli Stati membri considerano il richiedente un minore (art. 25 § 5).

Trattenimento

L'art. 26 prevede che i motivi e le condizioni del trattenimento nonché le garanzie per i richiedenti protezione internazionale trattenuti sono conformi alla proposta "Direttiva Accoglienza".

31 Nella proposta del 2009 la Commissione si era spinta oltre, prevedendo già in primo grado un diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali a spese dello Stato (art. 18 COM(2009)554 definitivo)

32 A questo scopo gli Stati Membri possono avvalersi dei meccanismi previsti dalla nuova proposta di Direttiva accoglienza (COM(2011)320 definitivo, art. 22). V. anche sopra.

33 Attualmente questa possibilità è prevista anche qualora il minore possa disporre gratuitamente di un avvocato ovvero qualora sia o sia stato sposato. Il § 3 attualmente in vigore concede poi agli Stati anche la possibilità, qualora già esistente nella legislazione nazionale in vigore al 1 Dicembre 2005, di astenersi dal nominare un rappresentante se il minore ha 16 anni.

Procedura in caso di ritiro implicito della (o di rinuncia alla) domanda

L'art. 28 prevede che in caso di ritiro implicito della domanda gli Stati debbano provvedere o la sospensione della stessa ovvero il rigetto. Quest'ultimo tuttavia è possibile solo laddove l'autorità accertante giudichi la domanda infondata in base a un adeguato *esame del merito* della stessa in linea con l'articolo 4 della Direttiva Qualifiche e in seguito ad un *colloquio personale*³⁴. Al richiedente la cui domanda è stata sospesa deve comunque essere garantito (almeno per un anno) il diritto di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda che non sarà considerata come domanda reiterata (art. 28 § 2).

Viene poi specificato nel § 3 che il presente articolo fa salvo il "Regolamento Dublino II"³⁵

Procedure di primo grado

Procedure di esame

Il § 3 dell'art. 31 prevede che la procedura debba *concludersi entro sei mesi* dalla data di presentazione della domanda, salva la possibilità per gli Stati di prorogare il termine per un periodo massimo di *ulteriori sei mesi*³⁶. È prevista poi la possibilità di rimandare (senza limiti) la conclusione della procedura in caso di situazione incerta nel paese di origine che sia presumibilmente temporanea e che non renda ragionevole attendere una decisione entro i termini fissati.

Il § 5 e il § 6 dell'art. 31 distinguono fra la possibilità per gli Stati di "*esaminare in via prioritaria*" e di "*prevedere una procedura di esame accelerata*".

In particolare, è possibile un **esame in via prioritaria** a) qualora la domanda sia verosimilmente fondata; b) qualora il richiedente sia vulnerabile³⁷, specie se si tratta di un minore non accompagnato; c) in altri casi, salvo quelli di cui al § 6.

Una **procedura di esame accelerata** è invece possibile, secondo il nuovo § 6 dell'art. 31, in un numero di casi (7) sensibilmente inferiore rispetto a quanti (16) ne prevede l'attuale Direttiva 2005/85/CE. Inoltre, il § 7 prevede che gli Stati debbano stabilire *termini ragionevoli* per l'adozione della decisione in primo grado di cui al § 6, che garantiscano un esame adeguato e completo.

Procedure in deroga ai principi fondamentali e alle garanzie

E' eliminata la possibilità³⁸ di prevedere procedure specifiche che derogano ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II in caso di: esame preliminare per il trattamento delle domande reiterate ovvero procedure condotte in frontiera ovvero applicazione del concetto di Paese terzo europeo sicuro.

Domande inammissibili

Viene chiarito che la lista di ragioni per cui gli Stati possono considerare una domanda inammissibile (e dunque non procedere ad un esame nel merito) contenuta nell'art. 33 § 2 è *esaustiva*. La lett. d) del medesimo paragrafo prevede che una domanda reiterata può essere ritenuta inammissibile qualora *non siano emersi o non siano stati presentati* dal richiedente elementi o risultanze nuovi. L'art. 34 prevede poi l'obbligo per gli Stati Membri di organizzare un *colloquio*

34 La proposta del 2009 prevedeva la possibilità solo di sospendere (e non di rigettare) la domanda implicitamente ritirata (art. 24 § 1 COM(2009)554 definitivo).

35 La garanzia appare opportuna in quanto capita che alcuni richiedenti asilo rinviati nel Paese responsabile per l'esame della domanda secondo i criteri previsti dal "Regolamento Dublino II" non possano, una volta riammessi, accedere nuovamente alla procedura in quanto la loro pratica era stata nel frattempo chiusa.

36 Se il caso in questione comporta questioni complesse in fatto e in diritto, ovvero in caso di contemporanea richiesta di protezione internazionale da parte di un gran numero di persone, ovvero qualora il ritardo possa essere chiaramente attribuito al richiedente. (art. 31 § 3 lett. a), b) e c))

37 Ai sensi della "Direttiva Accoglienza".

38 Attualmente prevista dall'art. 24 della Direttiva in vigore.

personale con il richiedente sull'ammissibilità della domanda, prima di prendere una decisione in proposito³⁹.

Paese di primo asilo

L'art. 35 prevede l'obbligo per gli Stati di autorizzare il richiedente a *impugnare* l'applicazione del concetto di Paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche⁴⁰.

Concetto di Paese di origine sicuro

Viene eliminato integralmente l'art. 29 dell'attuale Direttiva⁴¹, i cui paragrafi 1 e 2 erano già stati annullati da una sentenza⁴² della Corte di Giustizia UE per motivi legati alla procedura di adozione della *lista minima comune di Paesi terzi considerati Paesi di origine sicuri*.

Nell'art. 37 è eliminata la possibilità per gli Stati di designare anche solo una *parte di un Paese* come sicuro. È introdotto l'obbligo per gli Stati di provvedere affinché la situazione nei paesi terzi designati sicuri sia oggetto di *revisione periodica* (art. 37 § 2).

Concetto di Paese terzo sicuro

L'art. 38 introduce una condizione ulteriore (e ovvia) per poter applicare il concetto di Paese terzo sicuro, cioè *l'assenza di un rischio di danno grave* come definito dalla "Direttiva Qualifiche". Il § 2 lett. c) specifica poi che l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro deve consentire al richiedente l'impugnazione, a motivo del fatto che quel Paese terzo non è sicuro *nel suo caso specifico*. Al richiedente deve essere data inoltre la possibilità di contestare *l'esistenza di un legame con il paese terzo*⁴³.

Concetto di Paese terzo europeo sicuro

L'art. 39 elimina il riferimento all'*elenco comune di Paesi terzi europei considerati paesi terzi sicuri* contenuto nel § 3 dell'attuale art. 36, già annullato dalla sentenza della Corte di Giustizia UE menzionata sopra⁴⁴. Viene eliminato anche il riferimento esclusivo alla Convenzione di Ginevra per quanto riguarda il rispetto del principio di *non-refoulement*⁴⁵.

E' inserito poi (al § 6) l'obbligo per gli Stati Membri di informare la Commissione sui Paesi ai quali è applicato il concetto in questione.

Domanda reiterata

È eliminata la possibilità⁴⁶ per gli Stati di applicare automaticamente la procedura specifica prevista da questo articolo dopo il ritiro (esplicito o implicito) di una precedente domanda o la rinuncia alla stessa⁴⁷.

L'art. 40 § 5 specifica che se, a seguito dell'esame preliminare condotto per accertare se siano emersi o siano stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi, una domanda reiterata non è sottoposta a ulteriore esame, essa è considerata *inammissibile*.

Si precisa poi (§ 7) che le ulteriori dichiarazioni o domande reiterate fatte da un richiedente sottoposto a decisione di trasferimento ai sensi del "Regolamento Dublino II" nello Stato che provvede al trasferimento, sono esaminate dallo Stato membro competente.

L'art. 41 prevede che se una persona presenta una nuova domanda di protezione internazionale nello stesso Stato membro dopo una decisione definitiva che considera *inammissibile* una domanda

39 Una deroga è possibile soltanto ai sensi dell'articolo 42 in caso di domanda reiterata.

40 Si noti che nella precedente proposta quest'obbligo non era previsto (art. 31 COM(2009)554 definitivo)

41 "Elenco comune minimo di Paesi terzi considerati Paesi di origine sicuri"

42 C-133/06, Parlamento europeo c. Consiglio, del 6 Maggio 2008

43 L'esistenza di questo legame è un requisito necessario per poter applicare il concetto di Paese terzo sicuro (art. 27 § 2 lett. a) Direttiva 2005/85/CE)

44 V. Concetto di Paese di origine sicuro

45 Così allargando al rispetto del principio di non respingimento come previsto anche da altri Trattati internazionali

46 Prevista dall'attuale art. 32 § 2 Direttiva 2005/85/CE

47 V. anche sopra, **Procedura in caso di ritiro implicito della (o di rinuncia alla) domanda**

reiterata o dopo una decisione definitiva che respinge una precedente domanda reiterata in quanto infondata, gli Stati possono: i) ammettere una deroga al diritto di rimanere nel territorio⁴⁸; ii) prevedere che la procedura d'esame sia accelerata⁴⁹.

E' eliminata la possibilità⁵⁰ per gli Stati di ricorrere alla procedura per "domanda reiterata" nel caso di una domanda presentata successivamente da un richiedente che, intenzionalmente o per negligenza grave, non si rechi in un centro di accoglienza o non si presenti dinanzi alle autorità competenti ad una data stabilita. E' altresì eliminata la possibilità per gli Stati di obbligare il richiedente a presentare le nuove informazioni entro un determinato termine dopo che ne è venuto in possesso⁵¹.

Procedure di frontiera

L'art. 43 prevede la possibilità per lo Stato di prevedere procedure, *conformi ai principi fondamentali e alle garanzie* di cui al capo II della Direttiva, per decidere alla frontiera o nelle zone di transito: i) sull'ammissibilità di una domanda di asilo ivi presentata; e/o ii) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura accelerata a norma dell'articolo 31 § 6.

E' eliminata la possibilità⁵² per gli Stati di mantenere in vigore disposizioni in deroga ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della Direttiva.

Procedure di revoca dello status di protezione internazionale

La procedura di revoca è allargata allo status di *protezione sussidiaria*.

L'art. 45 prevede la possibilità per gli Stati di disporre che lo status decada per legge se il beneficiario di protezione internazionale è divenuto loro cittadino.

Procedure di impugnazione

Diritto a un ricorso effettivo

L'art. 46 § 2 prevede l'obbligo per gli Stati Membri di riconoscere alle persone ammesse alla *protezione sussidiaria* il diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di ritenere *infondata* la domanda in relazione allo status di rifugiato, continuando a godere nel frattempo dei diritti e benefici garantiti ai titolari di protezione sussidiaria. Il § 3 prevede l'obbligo per gli Stati di assicurare che il ricorso effettivo preveda l'esame completo degli *elementi di fatto e di diritto*, compreso l'esame *ex nunc* delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della "Direttiva Qualifiche", quanto meno nei procedimenti dinanzi al giudice di primo grado. I termini per l'esercizio da parte del richiedente del diritto a un ricorso effettivo devono essere *ragionevoli* e non devono rendere eccessivamente difficile o impossibile l'accesso dei richiedenti a un ricorso effettivo (§ 4).

In linea con la giurisprudenza della Corte EDU sulla nozione di "rimedio effettivo", gli Stati devono autorizzare i richiedenti a *rimanere nel loro territorio* fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, *in attesa dell'esito del ricorso* (§ 5).

Qualora sia stata adottata una decisione di ritenere infondata la domanda a seguito di una procedura di esame accelerata⁵³, o una decisione di ritenere inammissibile la domanda i) perché un altro Stato Membro ha già riconosciuto lo status di rifugiato al richiedente ovvero ii) in caso di domanda reiterata⁵⁴, e ove la legislazione nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato

48 Nel rispetto del divieto di *refoulement*

49 Anche in deroga ai termini normalmente applicabili alle procedure accelerate

50 Prevista dall'attuale art. 33 Direttiva 2005/85/CE

51 Prevista dall'attuale art. 34 § 2 lett. b) Direttiva 2005/85/CE

52 Prevista dall'attuale art. 35 § 2 e 3 Direttiva 2005/85/CE

53 Art. 31 § 6 lett. da a) a g) della presente Proposta

54 Art. 33 § 2 lett. a) e d) della presente Proposta

membro in attesa dell'esito del ricorso, *il giudice è competente a decidere*, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro (§ 6). In attesa dell'esito della procedura volta a decidere se il ricorrente possa rimanere nel territorio di cui al § 6, gli Stati *devono autorizzarne la permanenza* sul territorio (§ 7).

Conclusioni del Consiglio GAI del 9 e 10 giugno 2011

Il Consiglio GAI riunitosi il 9 e 10 giugno 2011 ha adottato alcune conclusioni in tema di protezione internazionale. In particolare il Consiglio:

- si impegna a stabilire entro il 2012 il **Sistema europeo comune di asilo** che offra un alto livello di protezione basato su procedure eque ed efficaci e che al tempo stesso prevenga il deliberato abuso dei sistemi di asilo degli Stati Membri;
- si felicita dell'inaugurazione dell'**Ufficio europeo di supporto per l'asilo** che dovrà svolgere un ruolo chiave nel rafforzare la cooperazione pratica, allineando le pratiche degli Stati e rinforzando le loro capacità e fornendo supporto operativo in caso di pressione particolare sui sistemi di asilo;
- ricorda l'impegno a rafforzare la **dimensione esterna della politica di asilo** dell'Unione, sottolinea l'importanza dei Programmi di Protezione Regionale a questo scopo e si felicita dell'intenzione della Commissione di avviare un PPR in Nord Africa, che comprenda Egitto, Tunisia e Libia. Il Consiglio sottolinea l'importanza di assistere altri Stati stranieri a sviluppare la loro capacità di offrire protezione;
- sottolinea che l'uso strategico del *resettlement* su base volontaria dovrebbe essere ulteriormente esaminato.

Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011

Per quanto riguarda la protezione internazionale, nelle [Conclusioni](#) del Consiglio europeo del 23/24 Giugno si trova scritto che:

- Occorre monitorare costantemente il funzionamento di *Frontex* e delle altre agenzie per garantire che continuino ad aiutare efficacemente gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne, nella lotta contro l'immigrazione illegale e nella **gestione dei rifugiati**.
- Il Consiglio europeo accoglie con favore l'estensione del progetto pilota su base volontaria per i beneficiari di protezione internazionale a *Malta*. Attende con interesse la comunicazione della Commissione sulla **solidarietà all'interno dell'UE** nel corso dell'anno.
- I recenti sviluppi hanno messo a dura prova la *politica europea di asilo*. Sono necessarie procedure sicure ed efficaci in materia di asilo per coloro che hanno bisogno di protezione. Ciò richiede a sua volta che sia pienamente applicato l'*acquis* dell'UE in questo settore. È essenziale che il sistema europeo comune di asilo (CEAS) sia ultimato **entro il 2012**, sulla base di *standard elevati di protezione* combinati a *procedure eque ed efficaci* in grado di *prevenire gli abusi* e consentire un *rapido esame* delle domande di asilo al fine di garantire la **sostenibilità del sistema**. La recente presentazione da parte della Commissione di **proposte di modifica** della direttiva sulle procedure d'asilo e della direttiva sulle condizioni di accoglienza dovrebbe fornire una nuova base per l'avvio di negoziati su due importanti elementi del CEAS. Le modifiche non dovrebbero avere come risultato quello di incoraggiare la presentazione di *domande infondate* o di *aumentare i costi complessivi* per gli Stati membri. Per conseguire gli obiettivi chiave summenzionati, i negoziati dovrebbero essere portati avanti con impegno sulla base di un approccio globale equilibrato che tenga conto di tutte le proposte esistenti.

Caso Sufi ed Elmi contro Regno Unito, 28 giugno 2011

Il 28 giugno la IV Camera della Corte Europea dei Diritti Umani ha deciso, nel caso Sufi ed Elmi⁵⁵, che il Regno Unito violerebbe l'art. 3 CEDU qualora rimpatriasse due cittadini somali condannati ed attualmente detenuti nel Regno Unito per diversi reati gravi. La Corte, dopo aver ripetuto (§ 212) il principio generale per cui il comportamento del ricorrente, per quanto pericoloso o indesiderabile, è **irrilevante** ai fini del divieto di cui all'art. 3 CEDU (Saadi c. Italia, 2008), afferma (§ 250) che in questo momento la violenza a Mogadiscio è di una tale intensità che **chiunque sarebbe esposto ad un reale rischio di trattamento proibito dall'art. 3 CEDU** qualora vi fosse rinvio. La Corte poi analizza anche la possibilità di **protezione interna** al Paese di origine, svolgendo un ragionamento interessante sulle condizioni umanitarie in Somalia.

Nel ricordare i principi generali applicabili ai casi di espulsione, la Corte cita due precedenti in contrasto (§ 217). Nel caso Vilvarajah c. Regno Unito⁵⁶ la Corte aveva ritenuto che una situazione di generale instabilità potesse dar vita ad una violazione dell'art. 3 solo qualora fosse provato che la *situazione personale* del ricorrente fosse *peggiore* rispetto a quella della generalità dei membri del suo gruppo. Al contrario, nel caso N.A. c. Regno Unito⁵⁷ tale giudizio era stato corretto dalla Corte, specificando che non si doveva chiedere al ricorrente di dimostrare l'esistenza di tale particolarità soggettive qualora questi fosse in grado di dimostrare che la situazione di violenza nel Paese di destinazione fosse di *un'intensità tale* da creare un rischio reale che *ogni rimpatrio* verso quel Paese avrebbe violato l'art. 3 CEDU, pena rendere illusoria la protezione offerta da quest'ultimo.

A questo punto, la Corte dedica un breve passaggio ad una comparazione fra l'art. 3 CEDU e l'art. 15 (c) della “Direttiva Qualifiche”⁵⁸ come interpretato dalla Corte di Giustizia Europea nel caso Elgafaji⁵⁹. In particolare, la Corte (§ 226) si dice non convinta del fatto che l'art. 3 CEDU (come interpretato in NA c. Regno Unito) non offra una protezione simile a quella dell'art. 15 (c) “Direttiva Qualifiche”. In particolare, il livello richiesto da entrambe le disposizioni può essere raggiunto, in circostanze eccezionali, a seguito di una situazione di violenza generalizzata di una tale intensità che chiunque venga rinvio nella zona in questione sarebbe a rischio *per via della sua sola presenza*.

Una volta chiarito il principio, resta il non trascurabile punto di stabilire *come* valutare l'intensità del conflitto. Pur precisando che non si tratta di una lista applicabile in tutti i casi futuri, la Corte (§241) fornisce qui alcuni criteri: i) se le parti in conflitto adottano metodi e tattiche di guerra che aumentano il rischio di morti civili o direttamente prendono di mira i civili; ii) la diffusione fra le parti dell'uso di tali metodi o tattiche; iii) se il combattimento è localizzato o diffuso; iv) il numero di civili uccisi, feriti e sfollati come conseguenza del combattimento.

Applicando tali criteri al caso in questione, la Corte, basandosi su diverse fonti di informazioni, arriva alla conclusione che (§ 248) *il livello della violenza a Mogadiscio è di un'intensità sufficiente da costituire un rischio reale di trattamento contrario all'art. 3 CEDU nei confronti di chiunque* si trovi nella capitale, salvo rare eccezioni (§ 249-250).

La Corte considera poi la possibilità di **protezione interna al Paese di destinazione**. Dopo aver ricordato (§ 266) che tale possibilità non è esclusa dalla CEDU, qualora sussistano determinate garanzie⁶⁰, la Corte considera due possibilità a disposizione della persona rimpatriata: i) insediamento in zone centrali o meridionali della Somalia (possibile solo in presenza di stretti

55 Sufi ed Elmi c. Regno Unito, 28/6/2011, N° 8319/07 e 11449/07

56 Vilvarajah c. Regno Unito, 30/10/1991

57 N.A. c. Regno Unito, 17/7/2008, N° 25904/07

58 Direttiva 2004/83/CE, GUUE 30.9.2004, L 304, p. 12

59 C-465/07. Nel caso Elgafaji la Corte di Giustizia Europea aveva sostanzialmente detto che più un richiedente è in grado di dimostrare che è specificamente colpito per via delle sue caratteristiche personali, minore è il livello di violenza indiscriminata richiesto perché gli venga riconosciuta la protezione sussidiaria. Tuttavia, in casi eccezionali, la minaccia alla vita o alla persona può essere provata quando il grado di violenza indiscriminata, caratterizzante il conflitto armato in corso, raggiunge un tale livello che un civile sarebbe a rischio per via della sua *sola presenza* in quella zona.

60 In particolare, la persona in questione deve essere in grado di raggiungere l'area interessata, esservi ammesso e stabilirvisi (Salah Sheekh c. Paesi Bassi, 2007).

legami familiari in quelle zone); ii) insediamento in un campo per sfollati (in Somalia) o rifugiati (in Kenya). i) Nel primo caso la Corte, considerando (§ 273) che nelle aree controllate da al-Shabaab vige una versione particolarmente draconiana della Sharia, ritiene che una persona che viene rimpatriata dopo un lungo periodo di assenza (dunque priva di recente “esperienza di vita” in Somalia) sarebbe a rischio di essere sottoposta a trattamenti proibiti dall'art. 3 CEDU se dovesse cercare protezione in aree sotto il controllo di al-Shabaab o se non potesse raggiungere la zona “sicura” senza transitare per quelle aree (§ 277). ii) Nel secondo caso, la Corte svolge invece un interessante ragionamento sulle **condizioni umanitarie** nel Paese di destinazione. In particolare, la Corte (§ 282) afferma che, se le condizioni umanitarie in Somalia fossero del tutto o in maniera predominante attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse dello Stato per fronteggiare un fenomeno naturale, allora si potrebbe affermare (come in N. c. Regno Unito, 2008⁶¹) che tali condizioni potrebbero essere considerate come violazione dell'art. 3 CEDU solo in casi estremamente eccezionali. Tuttavia, nella valutazione della Corte, le condizioni in Somalia, benché aggravate dalla siccità, sono dovute *in maniera predominante alle azioni dirette o indirette delle parti in conflitto* e dal rifiuto da parte di al-Shabaab di permettere alle agenzie internazionali di operare nelle aree sotto il suo controllo. In questo caso, la Corte preferisce seguire *l'approccio sperimentato in M.S.S. c. Belgio e Grecia*⁶², secondo il quale è necessario considerare la possibilità per il ricorrente di soddisfare i propri bisogni primari, la sua vulnerabilità e la prospettiva di un miglioramento della sua situazione in un tempo ragionevole (§ 283). Considerando i rapporti sulla situazione nei campi per sfollati in Somalia e nei campi rifugiati di Dadaab in Kenya e il fatto che tali campi stanno nel frattempo diventando sempre più sovraffollati, la Corte ritiene che (§ 292) *ogni persona che dovesse cercare protezione interna in uno di questi campi sarebbe a rischio di un trattamento contrario all'art. 3 CEDU a causa delle terribili condizioni umanitarie.*

Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita a Malta dal 23 al 25 Marzo 2011

Il 9 Giugno è stato pubblicato il [rapporto](#) del Commissario Thomas Hammarberg a seguito della sua visita a Malta e la risposta del governo maltese.

Il rapporto si concentra su 3 aspetti: i) Accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo; ii) Accesso alla protezione internazionale; iii) Soluzioni durature per i migranti a Malta.

Nell'introduzione, il Commissario ricorda come dal 1998 alla fine di Marzo 2011 circa 13.500 persone sono arrivate a Malta via mare. Dalla metà del 2009 si è registrato tuttavia un forte calo degli arrivi e *solo 27 persone sono arrivate a Malta in tutto il 2010*. Poco dopo la visita del Commissario, alla fine di Marzo, circa 1.100 persone sono giunte a Malta in due settimane, in fuga dal conflitto in Libia. Secondo il Commissario, è chiaro che – a causa delle dimensioni di Malta e delle sue limitate capacità ricettive – *c'è un forte bisogno di solidarietà a livello internazionale ed europeo, finora rimasto senza risposta.*

i) Per quanto riguarda le condizioni di accoglienza, almeno in un primo momento il trattenimento è previsto per tutti, indiscriminatamente, incluse persone appartenenti a categorie vulnerabili. La legge in materia di immigrazione non prevede un limite alla detenzione amministrativa, anche se, dal 2005, le autorità maltesi hanno messo in pratica una politica per cui il periodo massimo di trattenimento è di 12 mesi per i richiedenti asilo (qualora non si arrivi ad una decisione entro questi termini) e di 18 per gli altri (o per i richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta). Il Commissario reputa questa politica *non in linea con la CEDU* e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, specialmente a seguito del caso *Louled Massoud*⁶³. Il Commissario pertanto sollecita le autorità maltesi a riconsiderare la politica in materia di trattenimento e ad allinearla con la giurisprudenza della Corte EDU. Il fatto che anche le persone appartenenti a categorie vulnerabili siano, in un primo momento, obbligatoriamente trattenute non pare essere in linea con gli standard

61 N. c. Regno Unito, 27/5/2008, N° 265656/05

62 M.S.S. c. Belgio e Grecia, 21/1/2011, N° 30696/09

63 Louled Massoud c. Malta, 27/7/2010, N° 24340/08

europei⁶⁴ i quali prevedono che il trattenimento di queste persone dovrebbe essere una misura di ultima istanza e non la regola.

ii) Riguardo all'accesso alla protezione internazionale, il Commissario cita una serie di casi in cui Malta è stata coinvolta in operazioni a rischio per quanto riguarda il rispetto del principio di *non-refoulement* e ricorda il principio affermato dalla Corte EDU, per cui quando uno Stato esercita *controllo effettivo, autorità o potere* su cittadini stranieri salvati o intercettati in mare, quello Stato deve attenersi ai suoi obblighi internazionali⁶⁵, fra i quali quello di assicurare un effettivo accesso ad una procedura di asilo e quello di astenersi dal violare il principio di *non-refoulement*. Il rapporto sottolinea che Malta, fra 2006 e 2010, è stata il secondo fra i Paesi industrializzati come numero di domande di protezione internazionale per abitante, mantenendo una percentuale di riconoscimento dello status di rifugiato bassissima (0,85% nel 2009) mentre ben il 71% dei richiedenti (sempre nel 2009) si è visto riconoscere un'altra forma di protezione internazionale.

Il Commissario riconosce che le procedure d'asilo a Malta sono migliorate, i tempi di attesa si sono ridotti (a meno di 5 mesi) e nel 2010 la percentuale di riconoscimento dello status di rifugiato è aumentata. Tuttavia, una serie di problemi rimangono, soprattutto per quanto riguarda le motivazioni e l'efficacia dei ricorsi⁶⁶, la difficoltà per i richiedenti detenuti di procurarsi documentazione utile al proprio caso e di depositare un ricorso entro il termine di quindici giorni.

iii) La maggior parte dei migranti a Malta si sente in una sorta di *limbo*, priva di possibilità di costruirsi una nuova vita, e desidera spostarsi in altri Paesi europei. La soluzione più adatta è il *reinsediamento*. Tuttavia, nel 2010, meno di 250 persone sono state reinsediate in altri Paesi UE, mentre *nello stesso periodo venivano re-inviati a Malta 560 richiedenti asilo* a norma del "Regolamento Dublino II".

La risposta del governo maltese è particolarmente dura. Il Commissario, si dice, fa generose raccomandazioni sul miglioramento delle condizioni di rifugiati, richiedenti asilo e immigrati irregolari, *senza considerare i costi della loro attuazione, né valutare il loro impatto politico, sociale ed economico su Malta*. Circa la durata massima del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, il governo afferma che l'esame della domanda dura in media 6 mesi e dunque la maggior parte degli "autentici" richiedenti asilo è rilasciata entro questo termine, mentre il rilascio di persone appartenenti a categorie vulnerabili è ritardato solo in casi che necessitano verifica. In generale, il governo ritiene che la politica di trattenimento contribuisce in maniera essenziale alla gestione ordinata della situazione, evitando di lasciare le persone senza alcun riparo e permettendo di identificare prontamente i bisogni e le priorità. Le risoluzioni del Consiglio d'Europa sulle alternative al trattenimento, sottolinea ancora il governo, non sono vincolanti e, per di più, sono del tutto *irrealistiche* nella situazione di Malta.

Circa le operazioni in mare, la risposta del governo si limita a dire che *le autorità maltesi hanno sempre rispettato i propri obblighi internazionali*, incluso nei casi citati dal Commissario.

A cura di Alessandro Fiorini - "Emilia-Romagna terra d'asilo"



Per informazioni sul progetto "Emilia-Romagna terra d'asilo":

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/rifugiati>

progettoasilo@regione.emilia-romagna.it

64 In particolare il rapporto fa riferimento a delle [Linee Guida adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 1° Luglio 2009](#) e all'art. 17 della c.d. "[Direttiva Rimpatri](#)", Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 Dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GUUE 24.12.2008, L 348, p. 98

65 Il rapporto cita in particolare le sentenze Medvedyev et al. c. Francia, 29/3/2010, N° 3394/03 e Xhavara et al. c. Italia e Albania, 11/1/2001, N° 39473/98

66 Il rapporto nota come dal 2004 solo 6 decisioni in prima istanza sono poi state ribaltate.