



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del
Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo

1. CONTESTO

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2008) 815 final/2 - 2008/0244 (COD))	9 dicembre 2008
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo	16 luglio 2009
Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura	7 maggio 2009
Data di trasmissione della proposta modificata	6 giugno 2011
Data prevista di adozione della posizione del Consiglio (documento COM(2011) 320 final -2008/0244 COD)	7 giugno 2013

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La proposta modifica la direttiva “Accoglienza” del 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, ed è volta a garantire norme sul trattamento migliori e più armonizzate. Tratta in particolare la questione dei motivi del trattenimento e comprende un ampio elenco di norme e garanzie. Rafforza l'accesso all'occupazione, al sostegno materiale, all'assistenza sanitaria e all'assistenza legale, le misure di rappresentanza per i minori non accompagnati, l'individuazione di esigenze particolari, e facilita il ruolo della Commissione nel monitoraggio dell'attuazione.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

A seguito della proposta modificata della Commissione del giugno 2011, destinata a fare il punto dei progressi compiuti fino a quel momento nei negoziati, il 28 giugno 2012 è stata raggiunta una posizione comune a livello politico fra i co-legislatori. Il COREPER ha sottoscritto all'unanimità la posizione comune l'11 luglio 2012. La commissione LIBE l'ha a sua volta informalmente sottoscritta il 19 settembre 2012 con votazione orientativa [51 voti favorevoli, 4 contrari e 3 astensioni]. Il 20 settembre il Presidente della commissione LIBE ha inviato una lettera alla Presidenza del Consiglio in cui indicava che, in caso di adozione, da parte del Consiglio, della posizione comune senza cambiamenti, avrebbe raccomandato ai membri della commissione LIBE e successivamente in sede di plenaria l'adozione della posizione comune senza modifiche.

Le principali differenze fra la posizione comune e la proposta modificata della Commissione del 2011 sono esposte in appresso.

Definizione di “familiari” – Articolo 2, lettera c)

La proposta della Commissione ha esteso la definizione di “familiari” per quanto riguarda i minori. In particolare, ha incluso i figli minori coniugati del richiedente, i fratelli minori del richiedente minore, i genitori o un altro adulto responsabile per il minore. In tutti i casi, essa riguarda sia i minori coniugati che i minori non coniugati.

La posizione comune non sottoscrive questa definizione, ma quella più restrittiva convenuta nella proposta modificata della direttiva “Qualifiche”.

Tuttavia, la definizione di “familiari” nella direttiva “Accoglienza” riguarda solo le disposizioni relative all’accoglienza, e in particolare il diritto dei familiari di essere alloggiati insieme. Poiché anche la posizione comune comporta garanzie, in altre disposizioni, che garantiscono i diritti dei minori, sia coniugati che non coniugati, per quanto riguarda l’alloggio, gli obiettivi della proposta della Commissione sono pienamente soddisfatti.

Determinare le particolari esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili – Articolo 22, considerando 14

La posizione comune mantiene gli obiettivi della proposta della Commissione riguardo al trattamento di questa categoria di richiedenti. Benché la formulazione sia stata sostanzialmente modificata nel corso dei negoziati, viene mantenuto l’obbligo di valutare le esigenze individuali di tutti i richiedenti per determinare chi sia una persona vulnerabile e possa quindi aver bisogno di speciali garanzie d’accoglienza.

Le modifiche apportate alla proposta della Commissione sono volte principalmente a rispondere alle preoccupazioni secondo cui la procedura di determinazione potrebbe comportare costi amministrativi sproporzionati e procedure amministrative non necessarie. Esse chiariscono quindi l’ambito d’applicazione del procedimento di determinazione, ma non lo restringono.

Condizioni materiali di accoglienza – Articolo 17, paragrafo 5, considerando 20

La posizione comune mantiene l’obbligo per gli Stati membri, previsto dalla proposta della Commissione, di applicare un punto di riferimento nazionale per calcolare il necessario livello di assistenza materiale per i richiedenti asilo. Come esempio di un tale punto di riferimento, la proposta della Commissione prevedeva quello dell’assistenza sociale minima garantita ai cittadini dello Stato interessato. Questo esempio non è stato mantenuto nella posizione comune per la preoccupazione che ciò potrebbe automaticamente portare a parità di trattamento a tale riguardo fra i richiedenti asilo e i cittadini dello Stato interessato. Poiché tale riferimento era presentato solo come esempio nella disposizione in questione, la sua soppressione non incide sull’obbligo previsto.

Assistenza sanitaria – Articolo 19

In tale materia la posizione comune mantiene l'obiettivo della proposta della Commissione, poiché garantisce norme migliori di assistenza sanitaria per tutti i richiedenti, comprese le persone vulnerabili. La posizione comune sostituisce semplicemente il riferimento ai “disturbi post-traumatici” con “gravi disturbi mentali”. Questa modifica non restringe il campo d'applicazione di questa disposizione.

Riduzione o revoca delle condizioni materiali d'accoglienza – Articolo 20, considerando 21

Su questo punto la posizione comune è più restrittiva della proposta della Commissione per quanto riguarda un aspetto: reintroduce il motivo previsto nella direttiva attuale, ossia la possibilità di ridurre/revocare il sostegno per tutti i motivi previsti all'articolo 20 della direttiva nel caso in cui la domanda d'asilo sia stata presentata in ritardo e senza giustificazione.

Tuttavia, il motivo reintrodotta è stato anche riformulato per renderlo meno ambizioso di quello attualmente in vigore. In particolare, esso consente solo la riduzione del sostegno e non la revoca completa, e obbliga gli Stati membri ad “accertare” in primo luogo che il ritardo non abbia un “giustificato motivo”. In tutti i casi, inoltre, ai richiedenti deve essere garantito un “tenore di vita dignitoso”. Infine, la posizione comune mantiene l'obbligo di garantire l'accesso ai mezzi di ricorso contro le decisioni di revoca o riduzione del sostegno, accompagnato dall'accesso alla richiesta di assistenza legale gratuita, come previsto dalla proposta della Commissione.

Accesso al mercato del lavoro – Articolo 15, considerando 19

La posizione comune è più restrittiva della proposta della Commissione per quanto riguarda il periodo massimo di tempo dopo il quale deve essere autorizzato l'accesso al mercato del lavoro [9 mesi invece dei 6 proposti dalla Commissione, e solo se entro tale periodo non è stata emessa una decisione in primo grado]. Reintroduce inoltre la possibilità di procedere a un'analisi della situazione del mercato del lavoro, che era stata eliminata nella proposta della Commissione.

Al tempo stesso, la posizione comune garantisce un livello di protezione più elevato rispetto a quello dell'attuale direttiva, che consente l'accesso al mercato del lavoro solo dopo un periodo di 12 mesi. Inoltre, la posizione comune mantiene l'obbligo per gli Stati membri, figurante nella proposta della Commissione, di garantire che, pur potendo imporre determinate condizioni d'accesso all'occupazione, tali condizioni nella pratica non siano così restrittive da impedire effettivamente la possibilità di lavorare.

Trattenimento

Va osservato che, ad eccezione di alcuni principi generali, la direttiva in vigore non prevede disposizioni relative al trattenimento. La posizione comune, quindi, che in larga misura

mantiene gli obiettivi della proposta della Commissione, offre un alto valore aggiunto rispetto alle norme attuali.

a. Motivi del trattenimento – Articolo 8, paragrafo 3

La posizione comune aggiunge un motivo supplementare di trattenimento oltre ai 4 proposti dalla Commissione. In base a tale motivo supplementare, un richiedente asilo può essere trattenuto se le autorità nazionali possono comprovare in base a criteri obiettivi - tra cui il fatto che la persona in questione abbia avuto precedentemente l'opportunità di chiedere asilo ma non lo ha fatto - che la sua intenzione era solo quella di ostacolare la procedura di rimpatrio.

La posizione comune mantiene l'eshaustività dell'elenco dei motivi, e include inoltre tutte le garanzie generali introdotte nella proposta della Commissione [si può procedere al trattenimento solo se proporzionale, necessario, se sono state prese in considerazione misure alternative, ecc.].

b. Garanzie in caso di trattenimento – Articolo 9

La posizione comune mantiene in larga misura le garanzie proposte dalla Commissione, in particolare l'accesso gratuito all'assistenza legale, l'informazione sulle ragioni del trattenimento e le possibilità di ricorso. Non prevede tuttavia il riesame automatico giudiziario del provvedimento di trattenimento se questo è disposto dalle autorità amministrative. Al tempo stesso, in tali casi, la posizione comune obbliga gli Stati membri come minimo ad informare il richiedente per iscritto del suo diritto di contestare il provvedimento di trattenimento, e, in caso di impugnazione, a garantirne un rapido trattamento.

c. Trattenimento di persone con esigenze di accoglienza particolari - Articolo 11

La posizione comune non mantiene l'articolo 11, paragrafo 1 della proposta modificata della Commissione, che vieta agli Stati membri di trattenere le persone vulnerabili a meno che non sia stabilito che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento. La posizione comune stabilisce invece: "Lo stato di salute, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che sono persone vulnerabili costituisce la preoccupazione principale delle autorità nazionali". Stabilisce inoltre che gli Stati membri assicurano a queste persone controlli periodici e sostegno adeguato tenendo conto della loro situazione particolare, anche dal punto di vista sanitario.

L'articolo 11, paragrafo 1 va letto in combinato disposto con l'articolo 22, che fa obbligo agli Stati membri di valutare al più presto la situazione di tutti i richiedenti che arrivano sul loro territorio per stabilire se abbiano esigenze particolari, anche in termini di stato di salute e stato psicologico. A tale riguardo, l'articolo 22 può anche aiutare a garantire che siano soddisfatti gli obiettivi di cui all'articolo 11, paragrafo 1.

L'articolo 11, inoltre, non contiene più l'obbligo di garantire che non si proceda al trattenimento di un minore a meno che non sia accertato che ciò è conforme al principio del suo interesse superiore. Tuttavia, l'articolo 23 della direttiva stabilisce che il prevalente

interesse superiore dei minori costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni di legge che li riguardano, come sancito anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. A tale riguardo la direttiva mantiene l'obbligo di garantire che il principio dell'interesse superiore del minore sia rispettato in tutti i casi, compreso il trattenimento.

La posizione comune, infine, elimina la parola "particolarmente" dall'espressione "particolarmente eccezionali". Il testo mantiene comunque il principio secondo cui viene garantito che si proceda al trattenimento dei minori solo in via eccezionale.

d. Condizioni di trattenimento - Articolo 10

La posizione comune non mantiene l'obbligo di garantire sempre, come proposto dalla Commissione, la separazione dei richiedenti asilo dagli altri cittadini di paesi terzi durante il trasferimento, ma solo "nella misura del possibile". È garantito comunque che, in tali casi, i richiedenti asilo rientrino in un regime diverso da quello degli altri cittadini di paesi terzi e possano sempre beneficiare delle specifiche condizioni d'accoglienza previste dalla direttiva.

La posizione comune consente inoltre allo Stato membro che "non possa" avvalersi di un apposito centro di trattenimento di sistemare eccezionalmente il richiedente asilo in un istituto penitenziario, essendo "obbligato" a farlo. La proposta della Commissione consentiva invece di ricorrere a strutture penitenziarie solo in caso di esaurimento dei posti negli appositi centri. La posizione comune garantisce comunque che in tali casi i richiedenti asilo siano tenuti separati dai detenuti ordinari.

Sono mantenute le altre garanzie di cui alla proposta della Commissione, in particolare la garanzia dell'accesso ad attività ricreative, anche all'aria aperta, il diritto di comunicare con l'ACNUR, con ONG, con familiari e avvocati e il diritto di ricevere visite da questi soggetti, e il diritto di accesso alle informazioni sulle condizioni di gestione del centro di trattenimento.

Mezzi di ricorso (assistenza e rappresentanza legali gratuite) - Articolo 26

La posizione comune raggiunta è più restrittiva della proposta della Commissione su due punti. In primo luogo include un secondo motivo di accesso all'assistenza legale gratuita mutuato dalla Carta dei diritti fondamentali, ossia quando "è necessario per garantire l'accesso effettivo alla giustizia". In secondo luogo introduce l'aspetto della "valutazione del merito" (mutuato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo), che consente alle autorità giudiziarie di rifiutare l'assistenza legale gratuita qualora ritengano che il ricorso non abbia alcuna possibilità di successo.

Al tempo stesso, i due elementi aggiunti sono pienamente in linea con l'evoluzione della giurisprudenza e gli obblighi esistenti degli Stati membri riguardo all'accesso effettivo alla giustizia. In tutti i casi, per decidere in merito alla necessità dell'assistenza legale gratuita, le autorità giudiziarie dovranno prima valutare il livello di difficoltà delle procedure giudiziarie, la capacità dell'interessato a seguirle e il livello di gravità delle sanzioni implicate. Benché nel caso dei richiedenti asilo sia difficile dimostrare che una tale assistenza non è necessaria (mancanza di conoscenza della lingua, dei procedimenti giudiziari nazionali, ecc.) in alcuni

casi i giudici possono ritenere sproporzionato l'accesso a questo tipo di assistenza (ad es., una leggera riduzione del contributo in contanti senza conseguenze sui diritti fondamentali).

4. CONCLUSIONI

La posizione comune soddisfa pienamente il principale obiettivo della proposta della Commissione. Apporta un valore aggiunto alle attuali norme in materia di trattamento e un maggiore livello di armonizzazione nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo. Introduce inoltre norme relative al trattenimento e all'accesso all'assistenza legale gratuita, questioni che gli attuali strumenti riguardanti l'asilo non affrontano. La sostanza della posizione del Consiglio è pertanto ampiamente in linea con la proposta della Commissione e può essere approvata.