



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 14 dicembre 2012 (17.12)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0244 (COD)**

**14654/12
ADD 1 REV 1**

**ASILE 124
CODEC 2311
OC 548**

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO RIVEDUTO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
= Progetto di motivazione del Consiglio

ORIENTAMENTI COMUNI

Termine di consultazione per la Croazia: 19.12.2012

I. INTRODUZIONE

Il 7 giugno 2011 il Consiglio ha ricevuto dalla Commissione una proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione) (11214/11). La Commissione ha modificato la sua proposta iniziale di rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza, del 9 dicembre 2008 (16913/1/08 REV1), tenendo in considerazione la posizione in prima lettura del Parlamento europeo, votata il 7 maggio 2009 (9333/09), e le opinioni espresse in sede di Consiglio.

Il Parlamento europeo, al fine di evitare ritardi, ha stabilito la sua posizione negoziale relativa alla proposta modificata della Commissione analizzando detta proposta alla luce della sua posizione in prima lettura sulla proposta iniziale.

Il 16 luglio 2009 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere sulla proposta iniziale della Commissione (SOC/332 - CESE 1209/2009). Il 26-27 ottobre 2011 il Comitato ha deciso di non formulare un nuovo parere sulla proposta modificata. Il Comitato delle regioni ha adottato un parere sulla proposta iniziale nella plenaria del 6-7 ottobre 2009 (CdR 90/2009 fin) e il 18 ottobre 2011 ha deciso di non formulare un parere sulla proposta modificata ma di informare il Consiglio delle proprie opinioni in forma di lettera al Segretario generale del Consiglio (18840/11).

Nella sessione del 25 e 26 ottobre 2012, il Consiglio ha confermato l'accordo politico sulla proposta modificata (14112/1/12 REV1).

A norma del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione della rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza. A norma del protocollo sulla posizione della Danimarca, la Danimarca non partecipa alla sua adozione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.

II. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA

La direttiva sulle condizioni di accoglienza stabilisce le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. La rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza fa parte di una serie di proposte legislative in materia di asilo presentate dalla Commissione sulla scorta dell'impegno preso dal Consiglio europeo di istituire un sistema europeo comune di asilo a partire dal 2012.

La rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza mira a garantire condizioni di accoglienza adeguate ed analoghe negli Stati membri vincolati dalla direttiva, rispettare i diritti fondamentali tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo e assicurare la coerenza con gli altri strumenti in materia di asilo.

III. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA

A. Osservazioni di ordine generale

Il Parlamento europeo e il Consiglio, sulla base della proposta modificata della Commissione, hanno condotto negoziati al fine di concludere un accordo nella fase della posizione del Consiglio in prima lettura. Il testo della posizione del Consiglio rispecchia pienamente il compromesso raggiunto dai due colegislatori. Tale compromesso assicura norme più elevate ed armonizzate per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in particolare delle persone vulnerabili con esigenze di accoglienza particolari. Allo stesso tempo il compromesso rispecchia il bisogno di norme che consentano un'effettiva esecuzione tenuto conto dei diversi sistemi giuridici nazionali e di norme in grado di contrastare l'abuso delle procedure di asilo. Il compromesso mira altresì ad evitare agli Stati membri qualsiasi inutile onere di tipo amministrativo o finanziario.

B. Questioni chiave

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione del Consiglio in prima lettura modifica la direttiva attualmente in vigore¹ sulle seguenti questioni chiave:

¹ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

1. Definizione di familiari e alloggiamento comune

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura rende coerenti i diversi strumenti in materia di asilo allineando la definizione di familiari con quella figurante nella versione rivista della direttiva sulle attribuzioni¹. Rispetto a quella della direttiva sulle condizioni di accoglienza attualmente in vigore, che include il coniuge o il partner non legato da vincoli di matrimonio e i figli che non siano coniugati, la definizione viene ampliata includendovi il padre, la madre o altro adulto responsabile del richiedente purché quest'ultimo sia minore e non coniugato.

La posizione del Consiglio in prima lettura contiene inoltre nuove disposizioni relative all'alloggiamento comune. Innanzitutto gli Stati membri provvedono, per quanto possibile, affinché i richiedenti che sono adulti indipendenti con particolari esigenze di accoglienza siano alloggiati insieme a parenti stretti adulti già presenti nel medesimo Stato membro e responsabili nei loro confronti in base alla legge o alla prassi nazionale dello Stato membro interessato. In secondo luogo, gli Stati membri provvedono affinché i figli minori dei richiedenti o i richiedenti minori siano alloggiati, purché nel loro superiore interesse, assieme ai loro genitori o all'adulto che ne abbia la responsabilità o ai loro fratelli non coniugati.

2. Trattenimento

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura introduce un ampio quadro legislativo sul trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Tale quadro include norme sui motivi di trattenimento, sulle garanzie per i richiedenti trattenuti, sulle condizioni di trattenimento e sul trattenimento di persone vulnerabili e di persone con esigenze di accoglienza particolari.

¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9).

2.1 Motivi di trattenimento

L'elenco dei motivi di trattenimento è stato stilato alla luce del diritto internazionale e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, tenendo in considerazione il bisogno degli Stati membri di contrastare efficacemente le domande abusive. L'elenco è costituito dai motivi di trattenimento inclusi nella raccomandazione del Consiglio d'Europa, con l'aggiunta di un riferimento al trattenimento ai sensi del regolamento di Dublino. La posizione del Consiglio contiene inoltre un motivo di trattenimento per le persone trattenute nell'ambito di una procedura di rimpatrio ai sensi della direttiva sul rimpatrio¹ al fine di preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento. In tali casi gli Stati membri devono comprovare, in base a criteri obiettivi, tra cui il fatto che il richiedente trattenuto abbia già avuto l'opportunità di accedere alla procedura di asilo, che vi sono fondati motivi per ritenere che la persona in questione presenti la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio.

2.2. Garanzie per i richiedenti asilo trattenuti

Tenuto conto dei diversi sistemi giuridici nazionali, il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura contiene una disposizione che obbliga gli Stati membri ad assicurare un pronto riesame giudiziario, d'ufficio o su domanda del richiedente protezione internazionale, della legittimità del trattenimento disposto dall'autorità amministrativa. Il riesame, se iniziato d'ufficio, dev'essere concluso il più rapidamente possibile a partire dall'inizio del trattenimento. In caso di riesame su domanda del richiedente, la legittimità del trattenimento è soggetta ad un riesame che viene concluso il più rapidamente possibile dopo l'avvio del relativo procedimento. Gli Stati membri stabiliscono nella normativa nazionale un termine entro il quale si deve effettuare il riesame.

¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

Al fine di salvaguardare il diritto ad un ricorso effettivo, i richiedenti protezione internazionale trattenuti sono informati immediatamente per iscritto delle ragioni del trattenimento, delle procedure previste dalla normativa nazionale per contestare il provvedimento di trattenimento e della possibilità di accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali. Ciò deve essere fatto in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.

Infine, con riferimento all'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, la posizione in prima lettura allinea il testo della direttiva sulle condizioni di accoglienza al testo della direttiva sulle procedure d'asilo attualmente in vigore¹ ma senza valutazione del merito per accertare se si devono fornire assistenza e rappresentanza legali gratuite sulla base della possibilità che il riesame vada a buon fine. È inoltre ulteriormente specificato che assistenza e rappresentanza legali gratuite sono fornite da persone adeguatamente qualificate, autorizzate o riconosciute a norma della legislazione nazionale che non abbiano alcun conflitto di interessi nei confronti di coloro che chiedono protezione internazionale.

2.3 Condizioni di trattenimento

Le disposizioni sulle condizioni di trattenimento definiscono i diritti dei richiedenti protezione internazionale trattenuti tenendo in considerazione la prassi in materia di asilo. In questo contesto, i richiedenti sono, di norma, trattenuti in speciali strutture di accoglienza. I richiedenti devono anche essere tenuti separati, per quanto possibile, dagli altri cittadini di paesi terzi. I richiedenti trattenuti in istituti penitenziari devono sempre essere tenuti separati dai detenuti. Indipendentemente dalle condizioni di trattenimento, i richiedenti conservano, quando comunicano con rappresentanti o familiari, i diritti previsti nella direttiva, incluso il diritto alla privacy.

¹ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13).

2.4 Trattenimento di persone vulnerabili e di persone con esigenze di accoglienza particolari

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura contiene specifiche disposizioni concernenti il trattenimento di persone vulnerabili e di persone con esigenze di accoglienza particolari. Lo stato di salute, anche mentale, dei richiedenti trattenuti che sono persone vulnerabili costituisce la preoccupazione principale delle autorità nazionali. Inoltre, alle persone vulnerabili trattenute gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato tenendo conto della loro situazione particolare, anche dal punto di vista sanitario. In conformità della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, è specificato che i minori possono essere trattenuti solo in ultima istanza e che i minori non accompagnati possono essere trattenuti solo in circostanze eccezionali e mai in istituti penitenziari.

3. Accesso al mercato del lavoro

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura riduce da dodici a nove mesi il termine per l'accesso dei richiedenti protezione internazionale al mercato del lavoro. L'anticipazione di tre mesi dell'accesso si basa su due considerazioni che si controbilanciano: da un lato, la considerazione che l'accesso anticipato consente ai richiedenti di diventare più rapidamente indipendenti dal punto di vista economico, diminuendo così il rischio di sfruttamento nel mercato nero e la necessità di sostegno pubblico, e permette agli stessi di integrarsi più efficacemente nella società che li ospita; dall'altro, la considerazione che l'accesso anticipato può rendere attraente, per i migranti per motivi economici privi dei requisiti per ottenere la protezione internazionale, provare a sfruttare il regime di asilo.

4. Condizioni materiali di accoglienza

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura dispone che, qualora gli Stati membri accordino ai richiedenti protezione internazionale condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi sia fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, al fine di garantire un tenore di vita adeguato ai propri cittadini. È inoltre ulteriormente specificato che gli Stati membri possono accordare ai richiedenti asilo un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai loro cittadini, in particolare nei casi in cui un sostegno materiale è parzialmente fornito in natura o quando il livello o i livelli summenzionati, applicati ai cittadini del paese, sono intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti protezione internazionale.

La posizione in prima lettura prevede inoltre un regime appropriato per ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza. Gli Stati membri devono offrire un tenore di vita dignitoso ai richiedenti protezione internazionale. È loro consentito di ridurre o, in casi eccezionali e debitamente motivati, revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora un richiedente lasci il luogo di residenza, non si presenti regolarmente alle autorità o abbia presentato una domanda reiterata. È inoltre possibile ridurre le condizioni materiali di accoglienza nel caso in cui una persona non abbia presentato domanda nel più breve tempo possibile. Infine, come già previsto nella direttiva in vigore, gli Stati membri hanno la possibilità di ridurre o revocare le condizioni nel caso in cui un richiedente abbia occultato risorse finanziarie.

5. Persone vulnerabili con esigenze di accoglienza particolari

Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione in prima lettura prevede l'obbligo per gli Stati membri di valutare le esigenze di accoglienza particolari delle persone vulnerabili. Le vittime di mutilazioni genitali femminili sono aggiunte all'elenco non esaustivo delle categorie di persone vulnerabili. Inoltre, al fine di evitare ogni inutile onere amministrativo, viene specificato che non occorre che la valutazione assuma la forma di una procedura amministrativa e che gli Stati membri possono integrare tale valutazione nelle procedure nazionali esistenti.

6. Assistenza e rappresentanza legali gratuite

I richiedenti protezione internazionale hanno il diritto di accesso ad un ricorso effettivo quando impugnano decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici o decisioni relative alla residenza e alla libera circolazione. In tali casi, le condizioni per la concessione dell'assistenza e della rappresentanza legali gratuite sono le stesse previste per il riesame di un provvedimento di trattenimento, ma gli Stati membri possono decidere di non concedere l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite se un'autorità competente ritiene che il ricorso non abbia concrete possibilità di esito positivo.

7. Altre questioni importanti

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un compromesso anche su altre questioni importanti della posizione del Consiglio in prima lettura:

- la specificazione delle attribuzioni del "rappresentante" al fine di consentire ai minori non accompagnati di trarre il massimo beneficio dai diritti e conformarsi agli obblighi previsti dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza;

- gli Stati membri non possono subordinare la concessione delle condizioni di accoglienza alla produzione di documenti inutili o sproporzionati o ad altri requisiti amministrativi;
- gli Stati membri devono fornire ai richiedenti protezione internazionale la necessaria assistenza sanitaria che comprende, quanto meno, le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale di malattie e gravi disturbi mentali; è ulteriormente specificato che gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica;
- gli Stati membri devono iniziare a rintracciare quanto prima i familiari del minore non accompagnato, se necessario con l'assistenza di organizzazioni internazionali o altre organizzazioni competenti, non appena sia presentata la domanda di protezione internazionale, sempre tutelando l'interesse superiore del minore;
- gli Stati membri devono provvedere affinché le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento e accedano, in particolare, ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate; inoltre, coloro che si occupano di tali persone devono aver ricevuto, e devono continuare a ricevere, una specifica formazione ed essere soggette all'obbligo di riservatezza;
- gli Stati membri devono fornire informazioni sul recepimento della direttiva in modo da consentire alla Commissione di verificarne l'attuazione.

IV CONCLUSIONI

La posizione del Consiglio in prima lettura rispecchia il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo, con l'aiuto della Commissione. Il compromesso è confermato dalla lettera del presidente della commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) al presidente del Comitato dei Rappresentanti permanenti (13885/12). In tale lettera il presidente della Commissione LIBE comunica che raccomanderà ai membri della suddetta commissione, e indi alla plenaria, di accettare senza emendamenti, nella seconda lettura del Parlamento, la posizione del Consiglio in prima lettura, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti delle due istituzioni. Con la modifica della direttiva sulle condizioni di accoglienza l'Unione europea aggiunge un altro fondamentale tassello alla creazione di un sistema europeo comune di asilo.
