



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 1.6.2011
COM(2011) 320 definitivo

ALLEGATO

Spiegazione dettagliata della proposta modificata

che accompagna il documento

**Proposta modificata di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo
(rifusione)**

Spiegazione dettagliata della proposta modificata della Commissione a confronto con la proposta di modifica della direttiva 2003/9/CE presentata dalla Commissione nel 2008.

Articolo 2

a) Nella definizione di "domanda di protezione internazionale" è fatto specifico riferimento all'articolo 2, lettera h), della direttiva qualifiche.

b) È aggiunta la definizione di "richiedente protezione internazionale", in quanto l'espressione è usata nel testo della presente direttiva.

c) A scopo di chiarezza, la definizione di "familiari" è divisa in due parti, i) nel caso di richiedente adulto e ii) nel caso di minore.

- Tenuto conto della posizione del Parlamento europeo e delle preoccupazioni espresse da più Stati membri, si aggiunge un'ulteriore condizione alla definizione di familiari per quanto riguarda i minori coniugati: questi ultimi sono inclusi soltanto se non sono accompagnati dai coniugi nel territorio dello Stato membro interessato e se è nel loro interesse superiore [e non solo in quest'ultimo caso].

g) La definizione di "procedimenti e ricorsi" è soppressa perché divenuta obsoleta [ricorsi e procedimenti sono definiti dalla legislazione dell'UE e non dalla legislazione nazionale, tranne se altrimenti previsto dalla direttiva].

e) Nella definizione di "minore non accompagnato", il riferimento agli "usi" è sostituito da quello alla "prassi nazionale dello Stato membro interessato" per ragioni di chiarezza.

j), k) Sono inserite due nuove definizioni: "rappresentante" e "richiedente con esigenze di accoglienza particolari".

Articolo 3

L'ambito di applicazione della direttiva comprende le "acque territoriali", a fini di coerenza con l'articolo 3 della proposta modificata di direttiva procedure.

Articolo 5

È cancellata la clausola "per quanto possibile", secondo la richiesta del Parlamento europeo.

Sono inoltre cancellate le parole "autorità competente" in linea con la proposta modificata di direttiva procedure.

Si prevede che le informazioni siano fornite "in una lingua che il richiedente asilo comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile", in linea con la posizione del Parlamento [invece che "in una lingua che è ragionevole presumere che il richiedente asilo comprenda"].

Articolo 6

Per semplificare la disposizione, è cancellata la frase "Al titolare del documento è garantito l'accesso ai diritti e ai benefici conferiti ai richiedenti asilo ai sensi della presente direttiva" compresa nella proposta del 2008.

È aggiunto un paragrafo 6 diretto a garantire che non siano imposti ai richiedenti documenti o oneri amministrativi ingiustificati prima di concedere loro l'accesso ai diritti conferiti dalla direttiva.

Articolo 7

Nessuna modifica.

Articolo 8

Sono mantenuti i principi generali dell'articolo e introdotte alcune modifiche linguistiche in linea con le discussioni svoltesi in sede di Consiglio e con la posizione del Parlamento europeo. In particolare:

- è stato eliminato il riferimento a "un determinato luogo" in quanto ritenuto non necessario [perché già compreso nella definizione di trattenimento all'articolo 2, lettera h)];
- è stata aggiunta la parola "alternative" per chiarire meglio il collegamento con il paragrafo 4 dell'articolo;
- è stata chiarita la formulazione della motivazione b): essa si riferisce alle prassi per cui gli Stati membri possono effettuare un esame/colloquio preliminare per determinare gli elementi su cui si basa una domanda di asilo (cioè i fatti essenziali che riguardano il motivo per cui si chiede asilo) che non avrebbero potuto ottenersi senza il trattenimento;
- in linea con le discussioni svoltesi al Consiglio, si precisa che il trattenimento ai fini di un procedimento penale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva;
- a fini di chiarezza, la frase "nel rispetto della legislazione nazionale" è sostituita dalla frase "questi motivi sono specificati nella normativa nazionale";
- l'espressione "determinato luogo" è sostituita da "luogo assegnato" per evitare possibilità di equivoco con la definizione di trattenimento di cui all'articolo 2, lettera h).

Articolo 9

La proposta modificata chiarisce alcune norme e garanzie procedurali sul trattenimento e consente un margine di manovra più ampio per attuarle. In particolare:

- è semplificato il paragrafo 1, tenendo conto della disposizione in materia prevista dalla direttiva rimpatri e della posizione espressa dal Parlamento europeo; in particolare, il paragrafo fa ora riferimento al principio della "diligenza";
- tenendo conto delle divergenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri, il paragrafo 2 prevede che il trattenimento possa essere disposto anche da autorità amministrative (e non solo da quelle giudiziarie); il termine di 72 ore è mantenuto per garantire un accesso automatico a un'autorità giudiziaria: secondo le consultazioni svolte, sembra che sia in linea con le pratiche vigenti in alcuni Stati membri;
- i paragrafi 3 e 4 sono stati fusi nel paragrafo 3 a fini di chiarezza; è stato inoltre soppresso l'obbligo di informare il richiedente della durata del trattenimento, a causa delle divergenze tra i sistemi giuridici degli Stati membri a questo proposito;

- è precisata meglio la nozione di riesame periodico del trattenimento da parte di un'autorità giudiziaria, specificando che riguarda in particolare i casi di trattenimento prolungato, ossia di lunga durata, o quelli in cui si verificano circostanze o emergono nuove informazioni che possono mettere in discussione la legittimità del trattenimento;

- la disposizione "Il trattenimento non è mai prolungato indebitamente" è soppressa in quanto ritenuta non necessaria (alla luce dell'articolo 9, paragrafo 1);

- è specificato meglio l'ambito di applicazione dell'assistenza legale gratuita, in linea con la posizione del Parlamento europeo e con le discussioni svoltesi in sede di Consiglio, garantendo altresì la coerenza con la proposta modificata di direttiva procedure; in particolare, tale assistenza riguarda i casi di ricorso o riesame del provvedimento di trattenimento e si applica unicamente se necessario per garantire un accesso effettivo alla giustizia; riguarda soltanto la preparazione di documenti e la rappresentanza dinanzi alle autorità giudiziarie e può essere limitata ad avvocati o consulenti legali designati dallo Stato membro interessato.

Articolo 10

- Il paragrafo 1 è modificato a fini di chiarezza. Lo stesso vale per il paragrafo 3, tenuto conto delle disposizioni in materia previste dalla direttiva rimpatri e a scopo di coerenza con l'articolo 18, paragrafo 2, lettere b) e c), della proposta modificata, che si riferisce alle modalità di alloggio.

- Il paragrafo 2 introduce l'obbligo di garantire l'accesso a spazi all'aria aperta, in linea con la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Il paragrafo 5 è riveduto alla luce delle disposizioni in materia previste dalla direttiva rimpatri. Si prevede inoltre che i richiedenti siano informati "in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile", secondo il suggerimento del Parlamento europeo [invece che "in una lingua che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile"].

- Tenendo conto delle discussioni svoltesi in seno al Consiglio e per consentire maggiore flessibilità nell'applicazione della norma, il paragrafo 6 autorizza gli Stati membri a derogare temporaneamente ad alcune norme di accoglienza in caso di trattenimento. In particolare, quando si esauriscono le capacità degli appositi centri di trattenimento i richiedenti possono essere trattenuti in istituti penitenziari, purché siano separati dai criminali; la deroga, tuttavia, non si applica per i minori non accompagnati trattenuti, che devono sempre alloggiare in appositi centri di trattenimento.

Gli Stati membri possono inoltre derogare all'obbligo di informare i richiedenti asilo relativamente alle norme vigenti nei centri di trattenimento e ai loro diritti e obblighi all'interno di tali centri, qualora il richiedente sia trattenuto in un posto di frontiera o in una zona di transito; la deroga, tuttavia, non può applicarsi nelle procedure di frontiera di cui all'articolo 43 della proposta modificata di direttiva procedure, perché in questi casi, per assicurare tale garanzia nei luoghi opportuni, gli Stati membri dovrebbero essere attrezzati meglio.

Tali deroghe, inoltre, non vanno applicate automaticamente ma solo in circostanze eccezionali. A tale proposito, devono essere debitamente giustificate tenendo conto delle

circostanze di ogni singolo caso, tra cui il livello di gravità della deroga applicata, la sua durata e il suo effetto sull'interessato.

Articolo 11

- I paragrafi di questo articolo sono stati ristrutturati a fini di chiarezza.

- È soppresso il divieto assoluto di trattenere minori non accompagnati: fatto salvo l'articolo 8 della direttiva, i minori non possono essere trattenuti se non nel loro interesse superiore. Tuttavia, tenuto conto della situazione particolarmente vulnerabile dei minori non accompagnati, la disposizione specifica anche che questi possono essere trattenuti soltanto in casi particolarmente eccezionali.

Si precisa inoltre espressamente che il trattenimento di minori può essere disposto solo in ultima istanza, una volta che tutte le misure alternative siano state esaminate e si siano rivelate inefficaci. Il trattenimento di minori si applica poi per un periodo più breve possibile e gli Stati membri si devono impegnare affinché i minori siano sistemati in alloggi aperti adatti alle loro esigenze.

- Eccezionalmente, uomini e donne possono essere alloggiati nella stessa area quando svolgono attività ricreative o sociali.

- Prima di disporre il trattenimento di una persona vulnerabile, gli Stati membri devono appurare che lo stato di salute e il benessere dell'interessato non ne risentiranno in maniera significativa. Tuttavia, è eliminato l'obbligo di far certificare questo da un "professionista qualificato".

- In linea con le discussioni svoltesi in sede di Consiglio e tenuto conto che quando il trattenimento è effettuato in posti di frontiera o zone di transito può essere difficile nella pratica garantire l'accesso a talune garanzie di accoglienza, il paragrafo 5 autorizza gli Stati membri a derogare temporaneamente ai diritti sanciti dal paragrafo 2, quarto comma, dal paragrafo 3 e dal paragrafo 4, primo comma.

Le deroghe, tuttavia, non possono applicarsi nelle procedure di frontiera di cui all'articolo 43 della direttiva procedure, perché in questi casi, per assicurare tali garanzie nei luoghi opportuni, gli Stati membri dovrebbero essere attrezzati meglio. Inoltre, non vanno applicate automaticamente ma solo in circostanze eccezionali. A tale proposito, devono essere debitamente giustificate tenendo conto delle circostanze di ogni singolo caso, tra cui il livello di gravità della deroga applicata, la sua durata e il suo effetto sull'interessato.

Articolo 14

- È reintrodotta la precisazione secondo cui l'accesso all'istruzione può essere limitato al sistema educativo pubblico, sulla base delle discussioni in seno al Consiglio.

- Per coerenza con la proposta modificata di direttiva procedure si chiarisce che una domanda di asilo può essere presentata per conto di un minore (invece che "da parte dei suoi genitori", in modo da contemplare anche altre modalità comprese nella proposta modificata di direttiva procedure).

- Il secondo comma del paragrafo 2 è formulato in modo più chiaro.

Articolo 15

La proposta modificata sancisce le scadenze prescritte per l'accesso al mercato del lavoro, che viene garantito entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, il termine può essere prorogato per un periodo massimo di ulteriori sei mesi, nei casi previsti dall'articolo 31, paragrafo 3, lettere b) e c), della proposta modificata di direttiva procedure, che prevede anch'esso una proroga del periodo di esame di una domanda di asilo. Tali casi sono: i) quando vengono presentate contemporaneamente numerose domande di protezione internazionale e ii) quando il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'articolo 13 da parte del richiedente.

L'articolo precisa inoltre che, anche se l'accesso all'occupazione può essere sottoposto a condizioni, occorre garantire che nella pratica tali condizioni non siano così rigide da impedire ai richiedenti di accedervi effettivamente.

Articolo 17

Il riferimento alle persone "portatrici di particolari esigenze" è sostituito da quello alle persone "vulnerabili" di cui all'articolo 21, a causa delle modifiche apportate a tale articolo.

Tenuto conto delle discussioni svoltesi in seno al Consiglio e della posizione espressa dal Parlamento europeo, il criterio relativo al livello dell'adeguato sostegno materiale è semplificato e consente un'applicazione più flessibile.

Scopo di questa disposizione è quantificare la nozione di "qualità di vita adeguata". In particolare, laddove il sostegno materiale assume la forma di denaro, gli Stati membri determinano l'importo da concedere sulla base dell'assistenza finanziaria che accordano ai loro cittadini in caso di necessità. I negoziati hanno dimostrato che tale disposizione è pienamente in linea con le prassi o le legislazioni nazionali di numerosi Stati membri. Essa consente inoltre agli Stati membri di accordare ai richiedenti condizioni meno favorevoli rispetto ai loro cittadini in casi debitamente giustificati, per esempio quando i richiedenti ricevono un certo livello di sostegno in natura che viene pertanto detratto dall'assistenza finanziaria, o quando il livello di sostegno ai cittadini nazionali va oltre quanto necessario ad assicurare "un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento" e "tuteli la salute fisica e mentale" e pertanto ai richiedenti viene accordata soltanto una parte di tale sostegno nazionale.

Articolo 18

- Sono state inserite lievi modifiche per chiarire meglio le relazioni tra questa disposizione e le norme in materia di trattenimento (in particolare, si è chiarito che la disposizione non pregiudica gli articoli 10 e 11 e si è eliminata la lettera c): "il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera").

- A fini di coerenza, il testo del paragrafo 7 è stato inserito alla lettera b) del paragrafo 2, in modo che tutte le garanzie in materia di alloggio siano riunite in un'unica disposizione.

- Il paragrafo 2 è semplificato: la formulazione delle lettere b) e c) sul diritto di comunicare con familiari, consulenti legali ecc. o di riceverli nelle strutture alloggiative, è stata modificata, soprattutto a fini di coerenza con il precedente paragrafo 7, ora lettera b).

- Per coerenza il testo del paragrafo 3 è trasferito all'interno dell'articolo 23, che riguarda le garanzie per i minori.

Articolo 19

- È soppresso l'obbligo di garantire assistenza medica "alle stesse condizioni previste per i propri cittadini" alle persone che presentano esigenze di accoglienza particolari, in linea con la posizione del Parlamento europeo e con le discussioni svoltesi in seno al Consiglio.

- L'espressione "disturbi mentali" è sostituita da "disturbi post-traumatici" a fini di chiarezza.

Articolo 20

La disposizione, che ha subito modifiche sostanziali, autorizza gli Stati membri a revocare e/o ridurre il sostegno materiale in tutti i casi previsti dalla direttiva in vigore, tranne nei casi in cui il richiedente asilo non abbia presentato domanda non appena fattibile, in considerazione dell'attuale giurisprudenza¹.

A fini di chiarezza, il paragrafo 2 della proposta del 2008 è trasformato nell'articolo 1, lettera d), in modo che l'articolo 1 combini tutte le motivazioni di revoca e riduzione.

Il paragrafo 3 specifica che la riduzione delle condizioni materiali di accoglienza (che in virtù dell'articolo 2, lettera g), includono alloggio, vitto, vestiario e assistenza finanziaria) non riguarda l'assistenza sanitaria. Inoltre, il riferimento alle persone "portatrici di particolari esigenze" è sostituito da quello alle persone "vulnerabili" di cui all'articolo 21, a causa delle modifiche apportate a tale articolo.

Articolo 21

È chiarito meglio il collegamento tra la nozione di particolari esigenze di accoglienza e quella di vulnerabilità: la disposizione specifica, in particolare, che le particolari esigenze di accoglienza possono riguardare soltanto le persone vulnerabili la cui specifica situazione è stata valutata a norma dell'articolo 22. La modifica si riflette anche nel titolo del capo IV. Questa disposizione dev'essere letta unitamente alla definizione di "richiedente con esigenze di accoglienza particolari" di cui all'articolo 2, lettera k).

Inoltre, alla lista delle persone vulnerabili sono aggiunte le "persone affette da gravi malattie fisiche", categoria già compresa nella definizione di "richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari" di cui alla proposta modificata di direttiva procedure.

L'espressione "disturbi mentali" è sostituita da malattie mentali o "disturbi post-traumatici" a fini di chiarezza.

L'elenco delle persone vulnerabili rimane aperto, come nella proposta del 2008.

Nuovo articolo 22

¹ *R(Q) v. Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, confermata dal parere dei *Lords of Appeal for the judgement* nella causa *Regina v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

La determinazione delle esigenze di accoglienza particolari è trattata in un nuovo articolo distinto. Inoltre, la disposizione è stata modificata per agevolarne l'applicazione e si riferisce ora all'istituzione di "meccanismi" invece che a una procedura prevista dalla legislazione nazionale. In tal modo si chiarisce meglio che per determinare le esigenze di accoglienza particolare non è necessario introdurre una procedura amministrativa nuova o distinta, ma è possibile avvalersi di modalità nazionali esistenti [ad es. un esame medico], con le eventuali modifiche necessarie per assicurare che l'identificazione sia effettuata all'inizio della procedura e che sussistano i meccanismi necessari per individuare le esigenze di accoglienza particolari secondo la definizione dell'articolo 2, lettera k). Per agevolare ulteriormente l'applicazione, la disposizione prevede che tali meccanismi di identificazione siano attivati "entro un termine ragionevole" invece che "immediatamente" dopo la presentazione di una domanda di protezione internazionale.

La disposizione stabilisce così che gli Stati membri devono determinare se un richiedente appartiene a un gruppo vulnerabile ai sensi dell'articolo 21 e, in tal caso, se abbia esigenze di accoglienza particolari. In seguito viene specificata la natura di tali esigenze per decidere l'intervento appropriato, cioè se il richiedente abbia bisogno di un trattamento medico o soltanto di disposizioni specifiche in ordine all'alloggio e così via.

Inoltre, la disposizione prevede che non debbano essere trascurate le esigenze di accoglienza particolari che si manifestano dopo l'esame iniziale di cui all'articolo 22: può essere il caso, ad esempio, di disturbi traumatici che per loro natura si rivelano solo dopo un certo periodo di tempo.

Infine, l'articolo specifica che la determinazione delle esigenze di accoglienza particolari non pregiudica la valutazione della domanda di protezione internazionale, per chiarire che tali esigenze di accoglienza non possono influenzare le condizioni per l'ottenimento dello status di protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche.

Articolo 23 [ex articolo 22]

È aggiunto un paragrafo 4 (ex articolo 18, paragrafo 3) in modo da raggruppare tutte le modalità relative ai minori in un solo articolo. La parola "usi" è stata sostituita da "prassi nazionale degli Stati membri interessati" per coerenza con le definizioni di minori non accompagnati e di familiari di cui, rispettivamente, all'articolo 2, lettera f) e lettera c).

Articolo 24 [ex articolo 23]

Il paragrafo 1 è modificato a fini di coerenza con la proposta modificata di direttiva procedure.

È aggiunto un paragrafo 2 che chiarisce le qualifiche e il ruolo del rappresentante per minori non accompagnati, in linea con le discussioni svoltesi in seno al Consiglio e alla proposta modificata di direttiva procedure.

Il paragrafo 2 rammenta inoltre che, qualora gli Stati membri decidano di alloggiare minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo, dev'essere garantito il rispetto del principio dell'interesse superiore del minore. Il paragrafo 3 è semplificato: si riferisce a "meccanismi" invece che a "procedure nella legislazione nazionale" dirette a rintracciare i familiari di un minore non accompagnato. Inoltre, in linea con le discussioni svoltesi in sede di Consiglio, la disposizione comprende la

frase "se necessario con l'assistenza di organizzazioni internazionali o altre organizzazioni competenti".

Articolo 25 [ex articolo 24]

Sono state operate modifiche linguistiche di lieve entità, aggiungendo le parole "stupri o altri gravi atti di violenza" nel paragrafo 2 per coerenza con il paragrafo 1.

Articolo 26 [ex articolo 25]

Il paragrafo 2 è stato modificato per riflettere le parole relative all'assistenza legale gratuita di cui all'articolo 9, paragrafo 5.

Articolo 27 [ex articolo 26]

Nessuna modifica.

Articolo 28 [ex articolo 27]

L'articolo 28 non prescrive più di presentare relazioni ogni anno, ma stabilisce un termine entro il quale gli Stati membri devono presentare la prima serie di informazioni, conformemente all'allegato I della proposta.

Articolo 29 [ex articolo 28]

Nessuna modifica.

Articolo 30 [ex articolo 29]

La Commissione riferisce al Parlamento e al Consiglio entro due anni dal termine di recepimento della direttiva.

Allegato I

Questo meccanismo di comunicazione è mantenuto nella direttiva modificata. Tuttavia, per tenere conto delle discussioni svoltesi al Consiglio e delle preoccupazioni circa gli oneri amministrativi, le disposizioni sono molto meno dettagliate e le comunicazioni comprendono solo le disposizioni fondamentali della direttiva, la cui applicazione sarebbe difficile da controllare senza informazioni in proposito. Sono state inoltre modificate le scadenze: dopo il termine previsto all'articolo 28, paragrafo 2, gli Stati membri sono tenuti a ripresentare le informazioni richieste soltanto se ne rende necessario l'aggiornamento una modifica sostanziale nella legge o nella prassi nazionale.