



Servizio studi  
del Senato

## Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 76

### **PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE (RIFUSIONE) [COM\(2016\)465](#)**

<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2016/0222 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	13/07/2016		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	09/09/2016		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	10/11/2016		
<b>ASSEGNATO IL</b>	15/09/2016		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	20/10/2016
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	13/10/2016
<b>OGGETTO</b>	La Commissione propone una rifusione della <a href="#">direttiva 2013/33/UE</a> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, al fine di garantire una maggiore coerenza nelle condizioni di accoglienza in tutta l'UE.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	La proposta è adottata con la medesima base giuridica della direttiva che va a modificare, ossia l'art. 78, par. 2, lett. f), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria.		
<b>PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ</b>	La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi che questa si pone, ossia garantire un livello sufficiente di armonizzazione e conseguire pertanto un trattamento più dignitoso e una distribuzione più equa dei richiedenti asilo in tutta l'UE, non possono essere		

realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma che, in ottemperanza al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE, "le proposte di modifica della direttiva accoglienza sono limitate e mirate a perseguire l'obiettivo di garantire il trattamento dignitoso dei richiedenti in tutta l'UE, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti del minore, e ridurre gli incentivi inerenti all'integrazione e all'accoglienza che spingono i migranti a spostarsi in modo irregolare verso l'UE e al suo interno, tenendo conto nel contempo delle notevoli differenze nelle condizioni sociali ed economiche degli Stati membri".

## **ANNOTAZIONI:**

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.*

## **CONTESTO DELLA PROPOSTA**

La proposta si inserisce nel contesto di una riforma complessiva della politica migratoria che l'Unione europea sta portando avanti, secondo quanto preannunciato nell'**Agenda europea sulla migrazione** ([COM\(2015\)240](#)), adottata dalla Commissione il 13 maggio 2015, per far fronte alle sfide immediate e a lungo termine per una gestione efficace e globale dei flussi migratori. Secondo la Commissione, l'Unione sta infatti elaborando "una politica migratoria integrata, sostenibile e olistica, basata sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità, che possa funzionare efficacemente sia nei periodi di calma che in tempi di crisi"<sup>1</sup>.

Il **sistema europeo comune di asilo** (CEAS) si basa su norme che determinano **lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale** e su norme comuni in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza e riconoscimento e protezione dei beneficiari di protezione internazionale.

Come evidenziato nella relazione introduttiva alla proposta, nonostante gli importanti sviluppi del sistema europeo comune di asilo, sussistono tuttavia "notevoli disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda i tipi di procedure usate, le condizioni di accoglienza disposte per i richiedenti, i tassi di riconoscimento e il tipo di protezione concessa ai beneficiari di protezione internazionale". Tali divergenze contribuiscono ai movimenti secondari e alla "caccia all'asilo più vantaggioso", creano fattori di attrazione e in ultima analisi "una ripartizione diseguale tra gli Stati membri della responsabilità di offrire protezione a chi ne ha bisogno". La Commissione ritiene che i recenti arrivi di massa dimostrino come l'Europa abbia bisogno di un sistema di asilo efficace ed efficiente, in grado di garantire una condivisione equa e sostenibile della responsabilità tra gli Stati membri e "decisioni di qualità", affinché le persone bisognose di protezione internazionale di fatto la ottengano.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al [Dossier n. 370](#) "La politica migratoria dell'Unione europea (aggiornamento al 15 settembre 2016)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

La Commissione ha esposto le sue priorità per una riforma strutturale del quadro europeo in materia di asilo e migrazione nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "**Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa**" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016.

Il 4 maggio 2016 ha quindi presentato una prima serie di proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo, conformemente alle tre priorità individuate nella comunicazione:

- istituire un **sistema Dublino** sostenibile ed equo per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo ([COM\(2016\)270](#))<sup>2</sup>;
- rafforzare il **sistema Eurodac** per monitorare meglio i movimenti secondari e agevolare la lotta contro la migrazione irregolare ([COM\(2016\)272](#))<sup>3</sup>;
- istituire una vera e propria **Agenzia europea per l'asilo** al fine di garantire il buon funzionamento del sistema europeo comune di asilo ([COM\(2016\)271](#))<sup>4</sup>.

Con un secondo pacchetto di proposte legislative, del 13 luglio 2016, la Commissione ha inteso completare la riforma del sistema europeo comune di asilo adottando quattro proposte aggiuntive che, oltre alla proposta in oggetto, comprendono

- una proposta che intende sostituire la direttiva qualifiche ([direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, 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) con un regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale ([COM\(2016\)466](#))<sup>5</sup>;
- una proposta che intende sostituire la direttiva procedure ([direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante **procedure comuni** ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale) con un regolamento che armonizzi i diversi regimi procedurali degli Stati membri e crei una vera e propria procedura comune ([COM\(2016\)467](#));
- una proposta di quadro strutturato dell'Unione in materia di **reinsediamento** che consenta il passaggio a un approccio più gestito alla protezione internazionale nell'UE ([COM\(2016\)468](#))<sup>6</sup>.

## SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta in esame apporta una serie di modifiche alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>7</sup> e provvede quindi, per ragioni di chiarezza, alla rifusione di tale direttiva.

La vigente direttiva stabilisce **norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale** negli Stati membri. La Commissione osserva tuttavia che le condizioni di

---

<sup>2</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 65](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>3</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 67](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>4</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 63](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>5</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 75](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>6</sup> Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 72](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>7</sup> Per le misure di attuazione nazionali, vd. il [Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#) "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

accoglienza variano tuttora considerevolmente, sia in termini di organizzazione del sistema di accoglienza che in termini di standard offerti ai richiedenti ("alcuni Stati membri registrano problemi persistenti nel garantire gli standard di accoglienza necessari per un trattamento dignitoso dei richiedenti, mentre in altri Paesi gli standard sono più elevati"), e che tale situazione ha contribuito a movimenti secondari esercitando pressioni soprattutto su alcuni Stati.

La crisi migratoria in atto ha inoltre posto in evidenza la necessità di garantire una maggiore coerenza nelle condizioni di accoglienza in tutta l'UE e di una migliore preparazione degli Stati membri per far fronte a un numero sproporzionato di migranti.

Alla luce di quanto esposto, la proposta mira a:

1. perseguire un'ulteriore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione;
2. ridurre gli incentivi ai movimenti secondari;
3. aumentare l'autosufficienza dei richiedenti e le possibili prospettive di integrazione.

Le principali proposte di modifica, in relazione agli obiettivi prefissi, sono quindi le seguenti.

**1. Un'ulteriore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione europea:** in tal modo, da un lato si garantirebbe che i richiedenti ricevano un trattamento dignitoso in tutta l'UE, nel rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti del minore e, dall'altro, si ridurrebbero gli incentivi per i richiedenti a spostarsi in modo irregolare verso l'UE e al suo interno.

- **Ambito di applicazione** (art. 3): la direttiva accoglienza continuerà a essere applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che manifestino la volontà di chiedere protezione internazionale nel territorio degli Stati membri, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai loro familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale.

La proposta introduce un'eccezione per i casi in cui un richiedente si trovi irregolarmente in uno **Stato membro diverso da quello in cui è tenuto a essere presente**. In tal caso, il richiedente non potrà beneficiare delle condizioni materiali di accoglienza, della scolarizzazione e dell'istruzione dei minori, né dell'accesso al mercato del lavoro (di cui agli artt. da 14 a 17). La proposta precisa che **i richiedenti avranno comunque sempre diritto all'assistenza sanitaria** (art. 18) e a un **"livello di vita dignitoso"**, nel rispetto dei diritti fondamentali, che la Commissione specifica dovrà coprire la sussistenza e le esigenze di base in termini di sicurezza fisica, dignità e relazioni interpersonali (art. 17 *bis*). Al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali del minore, gli Stati membri dovranno inoltre provvedere a che questi abbia accesso ad "adeguate attività educative" in attesa del trasferimento verso lo Stato membro competente (ai sensi del regolamento Dublino).

- La proposta precisa che il diritto a un trattamento dignitoso dovrà essere assicurato anche nelle situazioni in cui uno Stato membro applica **in via eccezionale**, in casi debitamente giustificati, **modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse** rispetto a quanto previsto dalla direttiva accoglienza. La proposta prevede inoltre che gli Stati membri informino la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo quando decidono di ricorrere a tali misure eccezionali e non appena i motivi per applicare tali misure hanno cessato di esistere (art. 17, par. 9).
- La **definizione di familiari** è ampliata e include i vincoli familiari che si siano formati dopo che il richiedente ha lasciato il Paese di origine ma prima dell'arrivo sul territorio dello Stato membro (art. 2, par. 3)<sup>8</sup>. La Commissione specifica che tale previsione riflette la realtà attuale delle migrazioni in quanto i richiedenti rimangono spesso per lunghi periodi di tempo al di fuori del loro Paese di origine prima di raggiungere l'UE, ad esempio nei campi profughi.

---

<sup>8</sup> La proposta rimanda alla definizione di familiari di cui all'art. 2, punto 9, della proposta di regolamento qualifiche.

- La proposta impone agli Stati membri di tener conto, nel monitorare e controllare i loro sistemi di accoglienza, delle **norme operative** e degli **indicatori relativi alle condizioni di accoglienza** elaborati da parte dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (o dalla futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo) (art. 27).
- La proposta impone agli Stati membri di predisporre, e aggiornare periodicamente, **piani di emergenza** contenenti le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti nei casi in cui lo Stato membro debba far fronte a un **numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale** (art. 28). La proposta prevede inoltre che gli Stati membri informino la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ogniqualvolta il loro piano di emergenza venga attivato.
- La proposta precisa che i "**richiedenti con esigenze di accoglienza particolari**" sono persone che necessitano di garanzie particolari per poter godere dei diritti e adempiere agli obblighi previsti dalla direttiva accoglienza, a prescindere quindi dal fatto che tali persone siano considerate vulnerabili come nella direttiva vigente (art. 2, par. 13)<sup>9</sup>. La Commissione evidenzia che la proposta include inoltre norme più dettagliate finalizzate a valutare sistematicamente, determinare, documentare e soddisfare le esigenze di accoglienza particolari dei richiedenti. Tale valutazione dovrà essere avviata quanto prima dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale mentre le esigenze di accoglienza particolari dovranno essere affrontate durante l'intera procedura di asilo. Il personale delle autorità competenti dovrà ricevere una formazione continua e adeguata e dovrà indirizzare il richiedente a un medico o uno psicologo per un'ulteriore valutazione (perché ne esamini più approfonditamente lo stato fisico e psicologico se vi è motivo di ritenere che sia stato vittima di tortura, stupro o altra forma grave di violenza psicologica, fisica o sessuale e che questo possa incidere sulle sue esigenze di accoglienza). È precisato che il risultato di tale esame sarà preso in considerazione nel decidere il tipo di sostegno particolare in termini di accoglienza che potrà essere concesso al richiedente (art. 21).
- La proposta introduce un termine più breve, di cinque giorni lavorativi dalla data in cui è fatta domanda di protezione internazionale, entro il quale gli Stati membri dovranno designare un **tutore incaricato di assistere e rappresentare i minori non accompagnati**. Si propone inoltre che il numero di minori non accompagnati di cui i tutori potranno essere responsabili non dovrà essere tale da impedire loro di assolvere ai propri compiti: gli Stati membri provvederanno affinché a uno stesso tutore non sia affidato simultaneamente un numero sproporzionato di minori non accompagnati, per non impedirgli di esercitare la sua funzione in modo efficace. Gli Stati membri dovranno controllare che i tutori svolgano adeguatamente i loro compiti ed esaminare le denunce presentate da minori non accompagnati nei confronti del loro tutore. Il tutore designato ai sensi del proposto regolamento procedure potrà esercitare i compiti di tutore ai sensi della presente proposta (art. 23).

**2. Ridurre gli incentivi ai movimenti secondari all'interno dell'UE connessi alle condizioni di accoglienza:** per garantire una gestione ordinata dei flussi migratori, facilitare la determinazione dello Stato membro competente ed evitare i movimenti secondari, la Commissione sottolinea la necessità che i richiedenti rimangano nello Stato membro competente per la loro domanda e che non si rendano irreperibili<sup>10</sup>. Evidenzia che l'introduzione di **restrizioni più mirate relative alla libertà di circolazione dei richiedenti** e di severe conseguenze in caso di mancata osservanza di tali restrizioni contribuirà a una più efficace sorveglianza del **luogo in cui si trovano i richiedenti**.

<sup>9</sup> Sono definiti tali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.

<sup>10</sup> Tale obbligo imposto ai richiedenti è previsto dalla proposta di riforma del regolamento Dublino.

Nella relazione introduttiva alla proposta si afferma inoltre che "una maggiore armonizzazione delle possibilità di stabilire un determinato luogo di residenza per i richiedenti, di imporre obblighi di informazione e di fornire condizioni materiali di accoglienza solo in natura è necessaria anche per creare una situazione più prevedibile per i richiedenti, garantire che questi siano localizzati in qualsiasi Stato membro si trovino e introdurre un deterrente alla fuga". Tale armonizzazione si renderebbe particolarmente necessaria nel caso in cui: il richiedente non abbia chiesto protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso irregolare o d'ingresso legale; il richiedente sia fuggito dallo Stato membro in cui è tenuto a essere presente; il richiedente sia stato rinvioato nello Stato membro in cui è tenuto ad essere presente dopo essere fuggito in un altro Stato membro (vd. *infra*).

Le principali modifiche che vengono proposte in questo senso sono:

- Gli Stati membri dovranno informare i richiedenti, utilizzando un **modello comune** (elaborato dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo), quanto prima possibile e al più tardi al momento della presentazione della loro domanda, dei benefici e degli obblighi che i richiedenti devono rispettare in relazione alle condizioni di accoglienza, comprese le circostanze in cui la concessione delle condizioni materiali di accoglienza può essere limitata (art. 5).
- La proposta non modifica il fatto che i richiedenti possano, in linea di principio, **circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante** o all'interno di una zona loro assegnata da tale Stato membro (art. 7, par. 1).
- Tuttavia, per motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico, al fine del trattamento rapido e del controllo efficace della domanda di protezione internazionale, del trattamento rapido e del controllo efficace della procedura volta a determinare lo Stato membro competente a norma del regolamento Dublino o al fine di "prevenire efficacemente" che il richiedente si renda irreperibile, la proposta prevede che gli Stati membri, se necessario, **impongano ai richiedenti la permanenza in uno specifico luogo di residenza** (quale un centro di accoglienza, una casa, un appartamento, un albergo o un'altra struttura atta ad accogliere i richiedenti). Tale decisione potrà essere necessaria, in particolare, nei casi in cui il richiedente non abbia rispettato i suoi obblighi, in uno dei seguenti modi:
  - il richiedente non ha rispettato l'obbligo di presentare domanda di protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso irregolare o d'ingresso legale (di cui all'art. 4, par. 1, della proposta di regolamento Dublino) e si è recato senza un'adeguata giustificazione in un altro Stato membro nel quale ha presentato domanda di asilo;
  - il richiedente è fuggito dallo Stato membro in cui è tenuto a essere presente);
  - il richiedente è stato rinvioato nello Stato membro in cui è tenuto a essere presente dopo essere fuggito in un altro Stato membro.La Commissione chiarisce che: il richiedente deve chiedere la protezione internazionale nello Stato membro di primo ingresso irregolare o nello Stato membro di ingresso legale; il richiedente è tenuto a essere presente nello Stato membro in cui ha chiesto la protezione internazionale o nello Stato membro in cui è stato trasferito conformemente al regolamento di Dublino; il fatto che un richiedente sia già fuggito in un altro Stato membro è un elemento importante da considerare al momento di valutare se sussiste il rischio di fuga.

Nel caso in cui il richiedente abbia diritto alle condizioni materiali di accoglienza, anche queste dovranno essere subordinate alla permanenza del richiedente in tale luogo specifico (art. 7, par. 2).

- La proposta impone inoltre agli Stati membri di obbligare, se necessario, il richiedente a **manifestare regolarmente la sua presenza alle autorità** qualora vi siano motivi per ritenere che sussista il rischio che il richiedente possa tentare la fuga (art. 7, par. 3).

- La Commissione specifica che, considerate le gravi conseguenze previste nel caso di "fuga" o di accertata esistenza di un "rischio di fuga", la proposta **definisce la fuga** in modo da ricomprendersi sia l'azione deliberata volta a evitare le procedure di asilo sia la circostanza di fatto di non rimanere a disposizione delle autorità competenti, anche lasciando il territorio in cui si è tenuti ad essere presenti (art. 2, par. 10). E' definito **rischio di fuga** "la sussistenza in un caso individuale di motivi, basati su criteri obiettivi definiti dalla normativa nazionale, per ritenere che un richiedente possa tentare la fuga" (art. 2, par. 11).
- È esplicitamente indicato che tutte le decisioni che limitano la libertà di circolazione del richiedente devono essere basate sulla **particolare situazione della persona interessata**, tenendo conto delle esigenze di accoglienza particolari del richiedente e del principio di proporzionalità. Viene precisato che il richiedente dovrà essere debitamente informato di tali decisioni e delle conseguenze della loro inosservanza (art. 7, par. 7-8).
- Gli Stati membri dovranno rilasciare ai richiedenti un **documento di viaggio** "soltanto" quando sussistano gravi ragioni umanitarie "o altri **motivi imperativi**" (ad esempio, nel caso in cui i richiedenti abbiano ottenuto l'accesso al mercato del lavoro e siano obbligati a viaggiare per motivi professionali). Il periodo di validità del documento di viaggio dovrà essere **limitato alla finalità e alla durata necessaria** in relazione ai motivi del rilascio (art. 6)<sup>11</sup>.
- La **definizione di "condizioni materiali di accoglienza"** è ampliata e include, oltre ad alloggio, vitto e vestiario, altri beni non alimentari di prima necessità, quali gli articoli sanitari, che corrispondano alle esigenze dei richiedenti nelle loro specifiche condizioni di accoglienza (art. 2, punto 7)<sup>12</sup>.
- La proposta precisa che alloggio, vitto, vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità **non possono essere ridotti o revocati** e che soltanto i sussidi giornalieri potranno, in determinate circostanze, essere ridotti o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocati. Qualora alloggio, vitto, vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità siano forniti in forma di sussidi economici, tali sussidi potranno, in talune circostanze, essere **sostituiti da condizioni di accoglienza in natura** (art. 19, par. 1).
- La **sostituzione, riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza** si applicherà qualora il richiedente: a) lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o si renda irreperibile; o b) contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale; o c) abbia presentato una domanda reiterata quale definita all'art. 4, par. 2, lett. i) del regolamento procedure; o d) abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza; o e) abbia gravemente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo gravemente violento; o f) ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione; o g) non abbia rispettato l'obbligo di cui all'art. 4, par. 1, del regolamento Dublino e si sia recato senza un'adeguata giustificazione in un altro Stato membro nel quale abbia presentato la domanda di asilo; o h) sia stato rinvio dopo essere fuggito in un altro Stato membro. Gli ultimi quattro casi di riduzione sono introdotti dalla proposta in oggetto (art. 19, par. 1).
- Viene aggiunto un **motivo supplementare di trattenimento**: qualora a un richiedente sia stato imposto di risiedere in un determinato luogo ma questi non abbia rispettato tale obbligo, e nel caso in cui esista un rischio persistente che il richiedente si renda irreperibile,

<sup>11</sup> L'obbligo per gli Stati membri di fornire ai richiedenti un documento attestante la loro identità è stato inserito all'art. 29 della proposta di regolamento procedure.

<sup>12</sup> La Commissione specifica che la modifica "rispecchia le condizioni materiali di accoglienza già fornite in molti Stati membri e sottolinea l'importanza di tali prodotti non alimentari".

il richiedente potrà essere trattenuto al fine di garantire l'adempimento dell'obbligo di risiedere in un determinato luogo (art. 8, par. 3, lett. c))<sup>13</sup>. Le garanzie già previste nell'attuale direttiva accoglienza sul trattenimento rimangono invariate.

**3. Aumentare l'autosufficienza dei richiedenti e le possibili prospettive di integrazione:** secondo la Commissione, fatta eccezione per i richiedenti le cui domande presentano un'alta probabilità di essere respinte, i richiedenti dovrebbero, quanto più rapidamente possibile, essere autorizzati a lavorare e percepire un reddito proprio, anche se l'esame della loro domanda è ancora in corso. Il termine per l'accesso al mercato del lavoro dovrebbe essere pertanto ridotto da un massimo di nove mesi a un massimo di sei mesi dalla presentazione della domanda. La Commissione ritiene sia infatti essenziale ridurre ulteriormente le ampie divergenze attualmente esistenti tra le norme degli Stati membri in materia di accesso al mercato del lavoro al fine di limitare "la ricerca opportunistica dello Stato che offre maggiori opportunità di occupazione e gli incentivi ai movimenti secondari". Le modifiche introdotte sono pertanto le seguenti:

- La proposta riduce il termine per l'accesso al mercato del lavoro da un massimo di nove mesi a un **massimo di sei mesi** a decorrere dalla data in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale, se non è stata presa una decisione amministrativa sulla domanda, a norma della proposta di regolamento procedure, e se il ritardo non può essere attribuito al richiedente (art. 15, par. 1, primo comma). Non appena un richiedente ottiene l'accesso al mercato del lavoro, gli Stati membri dovranno provvedere affinché questo sia indicato in modo specifico sul suo documento di identità (art. 15, par. 5).
- La Commissione ritiene che un accesso più rapido al mercato del lavoro contribuisca ad aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e riduca i costi di accoglienza, in particolare nei casi in cui la protezione internazionale sarà verosimilmente accordata; la proposta consente pertanto agli Stati membri di concedere un accesso più rapido. Gli Stati membri sono inoltre incoraggiati ad accordare l'accesso **entro tre mesi dalla presentazione della domanda**, qualora la domanda sia verosimilmente fondata, "segnatamente quando è stata data priorità all'esame della domanda per questo motivo".
- La proposta esclude dall'accesso al mercato del lavoro i richiedenti che probabilmente non saranno riconosciuti beneficiari di protezione internazionale a motivo del fatto che le loro domande sono verosimilmente infondate (art. 15, par. 1, secondo comma)<sup>14</sup>.
- La proposta precisa che **l'accesso al mercato del lavoro, una volta accordato, dovrà essere effettivo** (art. 15, par. 2)<sup>15</sup>.
- La proposta prevede che, una volta concesso l'accesso al mercato del lavoro, i richiedenti abbiano diritto a un **insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro**, analogamente agli altri cittadini di Paesi terzi che lavorano

---

<sup>13</sup> La Commissione evidenzia che, come nel caso del trattenimento per qualsiasi altro motivo previsto dalla direttiva accoglienza, il trattenimento è giustificato soltanto ove risulti necessario e sulla base di una valutazione caso per caso e se altre misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace.

<sup>14</sup> La proposta precisa tuttavia che, se lo Stato membro ha accelerato l'esame nel merito di una domanda di protezione internazionale conformemente all'art. 40, par. 1, lettere da a) a f), della proposta di regolamento procedure, l'accesso al mercato del lavoro non è concesso. Rientra in questa categoria il richiedente la cui domanda è in corso di esame nel merito nell'ambito di una procedura accelerata perché ha ommesso elementi di fatto pertinenti, ha reso dichiarazioni o fornito informazioni o documentazione manifestamente falsi, ha presentato una domanda solo per ritardare o impedire una decisione di rimpatrio, proviene da un paese di origine sicuro o è considerato, per gravi motivi, un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico.

<sup>15</sup> La Commissione precisa che, "se esistono circostanze che ostacolano effettivamente la ricerca di occupazione del richiedente, l'accesso non dovrebbe essere considerato effettivo" e che "analisi del mercato del lavoro utilizzate per privilegiare i cittadini nazionali o altri cittadini dell'Unione, o cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nello Stato membro interessato non dovrebbero ostacolare l'effettivo accesso dei richiedenti al mercato del lavoro".



nell'Unione (ad esempio a norma della direttiva sul permesso unico<sup>16</sup> e della direttiva sui lavoratori stagionali<sup>17</sup>). Il diritto alla parità di trattamento non darà tuttavia origine a un diritto di soggiorno dei richiedenti nei casi in cui la domanda di protezione internazionale sia stata respinta (art. 15, par. 3).

In particolare, gli Stati membri dovranno garantire ai richiedenti un trattamento pari a quello riservato ai cittadini nazionali per quanto concerne:

- le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, le ferie e i giorni festivi, nonché le prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro;
- la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza;
- l'istruzione e la formazione professionale, escludendo le borse e i prestiti concessi a fini di studio e di mantenimento o altre sovvenzioni e prestiti concernenti l'istruzione secondaria e superiore e la formazione professionale;
- il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli di formazione nel contesto delle procedure esistenti in materia di riconoscimento delle qualifiche acquisite all'estero, agevolando nel contempo, per quanto possibile, il pieno accesso di quanti sono incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche a sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento dell'apprendimento precedente;
- i settori della sicurezza sociale definiti nel [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

La proposta prevede la possibilità di limitare la parità di trattamento per quanto riguarda:

- la libertà di associazione e di partecipazione alle organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro o delle organizzazioni professionali di categoria, escludendo i richiedenti dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una carica pubblica;
- l'istruzione e la formazione professionale, in quanto direttamente connesse a una specifica attività lavorativa;
- gli assegni familiari e i sussidi di disoccupazione, fatto salvo il [regolamento \(UE\) n. 1231/2010](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.

## **Monitoraggio e valutazione**

La Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, entro tre anni dall'entrata in vigore e successivamente almeno ogni cinque anni, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

---

<sup>16</sup> Direttiva [2011/98/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. In Italia ha trovato attuazione con il [Decreto Legislativo n. 40 del 4 marzo 2014](#).

<sup>17</sup> Direttiva [2014/36/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali. Sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (A.G. n. 320), la 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ha espresso parere favorevole in data 14 settembre 2016.

Gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione, su sua richiesta, le informazioni necessarie ai fini della relazione entro due anni dall'entrata in vigore della direttiva e successivamente ogni cinque anni.

### **Incidenza sul bilancio.**

La Commissione dichiara che la proposta non comporta alcun onere finanziario o amministrativo per l'Unione europea e pertanto non incide sul suo bilancio.

### **LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA**

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, l'11 ottobre 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [relazione elaborata dal Ministero dell'Interno](#) sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritiene rispettato il principio di sussidiarietà.

Per quanto concerne invece il **principio di proporzionalità**, la relazione afferma che questo non viene rispettato nella parte in cui **riduce le condizioni materiali di accoglienza per i minori**.

La relazione fornisce una **valutazione complessivamente positiva del progetto e delle sue prospettive negoziali** (salvo quanto indicato sulla situazione dei minori), "in quanto contribuisce alla convergenza dei sistemi nazionali, in particolare per quanto riguarda l'uniformità negli Stati membri del livello delle condizioni di accoglienza".

Ritiene altresì il progetto conforme, nel complesso, all'interesse nazionale.

Gli **elementi di criticità** riscontrati sono i seguenti:

- Evidenzia che l'articolo 17-*bis* introduce un principio nuovo in base al quale il richiedente che si trovi in uno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto a essere presente non ha diritto di usufruire di alcune condizioni di accoglienza, in particolare la scolarizzazione e l'istruzione dei minori (art. 14), l'accesso al lavoro (art. 15), le condizioni materiali di accoglienza (art. 16) e relativamente alle modalità di erogazione delle stesse (art. 17), anche se gli Stati membri dovranno comunque assicurare un livello di vita "dignitoso" (art. 17-*bis*) e l'accesso per i minori ad adeguate attività educative.

Si ritiene che la norma, diretta a penalizzare la situazione del richiedente asilo, per taluni aspetti penalizzi anche **i minori** nella parte in cui li esclude dall'accesso alla scolarizzazione e all'istruzione, ponendosi perciò "in netto contrasto con il principio più volte ripetuto nella stessa direttiva e, comunque, in ambito comunitario ed internazionale, oltre che nazionale, dell'interesse superiore del minore" ("tale esclusione risulta un danno non comprensibile per il minore").

Si propone pertanto di "escludere il minore dalla limitazione all'accesso alle prestazioni di cui all' art. 14 dal nostro diritto interno ed anche dalle altre limitazioni che seppure poste per il genitore si riflettono inevitabilmente sul minore, di cui agli art. 16 e 17 (condizioni materiali di accoglienza e modalità di prestazione delle stesse)".

- Per quanto concerne la sostituzione, riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza (art 19), esprime apprezzamento sul fatto che, anche in presenza dell'adozione di una delle misure indicate, sia in ogni caso assicurato un livello di vita dignitoso. Ritiene tuttavia necessario specificare in modo esplicito cosa rientri in un "**livello di vita dignitoso**" (art.

19, par. 4) e se, in particolare, lo Stato debba farsi carico, oltre che dell'assistenza sanitaria, anche dell'alloggio, del vitto o di altri servizi ("la genericità del concetto, la cui attuazione dipende dai singoli Stati, potrebbe creare un aumento del contenzioso nazionale e comunitario, oltre a mettere in discussione il principio di partenza della uniformità a livello europeo delle condizioni di accoglienza").

- Appare "più che condivisibile" la disposizione relativa all'introduzione, tra i casi in cui si può dare corso all'adozione delle misure limitative, della grave violazione delle regole del centro di accoglienza (già prevista d'altra parte nel nostro diritto interno come possibilità di revoca delle misure di accoglienza).

Si ritiene tuttavia che, considerato che occorre comunque assicurare al richiedente un livello di vita dignitoso, la norma dovrebbe essere accompagnata da **ulteriori misure** ("che potrebbero riguardare il trattenimento, come indice di valutazione della pericolosità del richiedente o anche solo la procedura di esame della domanda, senza diminuire tuttavia le relative garanzie"), da definire in sede di negoziato.

Non vi sono osservazioni con riferimento all'impatto finanziario della proposta e ai suoi effetti sull'ordinamento nazionale, né sono rilevati effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

*La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Camera dei rappresentanti del Belgio (ha concluso l'esame senza osservazioni), Senato e Camera dei deputati della Repubblica ceca, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, Houses of Oireachtas di Irlanda, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato e Sejm polacchi, Camera dei deputati della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento svedese e Senato olandese. La Camera dei deputati della Repubblica ceca e la Camera dei deputati della Romania hanno concluso l'esame con risoluzioni intese ad avviare un dialogo politico con la Commissione europea (per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)).*

18 ottobre 2016  
A cura di Viviana Di Felice