SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 165

RISOLUZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

(*Relatore* MAZZONI)

approvata nella seduta del 19 ottobre 2016

SULLA

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

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 25 ottobre 2016

TIPOGRAFIA DEL SENATO

INDICE

Testo della risoluzione . . . . . *Pag.* 3

Parere della 14ª Commissione permanente . . . . . » 8

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6 del Regolamento, la proposta di direttiva,

considerato che

la proposta di direttiva, che rientra nell'ambito di una complessiva riforma del sistema europeo d'asilo, prevede la rifusione della direttiva 2013/33/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 («direttiva accoglienza»), per conseguire una maggiore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione europea, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e di ridurre i movimenti secondari;

la proposta di direttiva prevede i seguenti elementi di novità rispetto alla vigente direttiva accoglienza:

all'articolo 2, un ampliamento della definizione di condizioni materiali di accoglienza;

all'articolo 7, un nuovo elenco di casi in cui il richiedente asilo può essere obbligato a risiedere in un luogo specifico, dato il rischio che possa tentare la fuga. Peraltro, per la medesima eventualità, nonché nel caso in cui dimostri mancanza di collaborazione con le procedure, l'articolo 19 prevede che i sussidi giornalieri possano essere revocati o ridotti, con eccezione dei sussidi di prima necessità, che possono essere sostituiti con beni in natura;

all'articolo 8, un ulteriore motivo di trattenimento dei richiedenti, nel caso di rischio di fuga;

all'articolo 15, una riduzione del termine per l'accesso al mercato del lavoro da un massimo di nove mesi a un massimo di sei mesi dalla data della domanda di protezione internazionale. Inoltre, si sopprime la possibilità per gli Stati di prevedere forme di precedenza a favore dei cittadini europei, che sono sostituite con la mera possibilità di accertare se un posto vacante possa essere occupato da cittadini europei. Si aggiunge, poi, un paragrafo volto ad assicurare ai richiedenti asilo condizioni di lavoro pari a quelle riservate ai cittadini nazionali,

considerato che:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 78, paragrafo 2, lettera *f)*, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle misure relative a un sistema europeo comune di asilo, che includa norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o pro-

tezione sussidiaria. Peraltro, si tratta della medesima base giuridica della direttiva 2013/33/UE, oggetto di rifusione;

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 dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (o dalla futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo) (articolo 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 (articolo 28). La proposta prevede, inoltre, che gli Stati membri informino la Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ogni qual volta il loro piano di emergenza venga attivato;

la proposta tende, in linea con tutte le precedenti direttive, a ridurre gli incentivi ai movimenti secondari all'interno dell'Unione europea connessi alle condizioni di accoglienza. A questo fine, la Commissione, per garantire una gestione ordinata dei flussi migratori, facilitare la determinazione dello Stato membro competente ed evitare i movimenti secondari, sottolinea la necessità che i richiedenti rimangano nello Stato membro competente per la loro domanda e che non si rendano irreperibili. Evidenzia, inoltre, 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;

la proposta non modifica il fatto che i richiedenti possano, in linea di princìpio, circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o all'interno di una zona loro assegnata da tale Stato membro (articolo 7, paragrafo 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: *a)* 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'articolo 4, paragrafo 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; *b)* il richiedente è fuggito dallo Stato membro in cui è tenuto a essere presente; *c)* il richiedente è stato rinviato nello Stato membro in cui è tenuto a essere presente dopo essere fuggito in un altro Stato membro;

viene dunque 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, il richiedente potrà essere trattenuto al fine di garantire l'adempimento dell'obbligo di risiedere in un determinato luogo (articolo 8, paragrafo 3, lettera *c))*;

la proposta riduce inoltre 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, a norma della proposta di «regolamento procedure», una decisione amministrativa sulla domanda e se il ritardo non può essere attribuito al richiedente (articolo 15, paragrafo 1, comma 1);

ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, l'11 ottobre 2016 il Dipartimento per le 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 rilevando criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica e ritenendo 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 la proposta 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» e ritiene altresì il progetto conforme, nel complesso, all'interesse nazionale,

rilevato che:

mentre il principio di proporzionalità appare formalmente rispettato, in quanto le misure proposte si limitano a quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo, in ottemperanza all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, il principio di sussidiarietà, invece, non è sostanzialmente rispettato, poiché l'obiettivo di ottenere una maggiore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione europea, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti, non si raggiunge attraverso un ulteriore giro di vite sui movimenti secondari. È vero, infatti, che tale obiettivo non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente, ma il combinato disposto di direttive, regolamenti e rifusioni che si sono accumulati dimostra l'assoluta impotenza della Commissione a far rispettare i princìpi cardine sulla gestione dei flussi migratori, e cioè accoglienza solidale, redistribuzione dei richiedenti asilo e rimpatri,

si pronuncia in senso contrario, con i seguenti rilievi:

l'articolo 17-*bis* introduce un princìpio 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 (articolo 14), l'accesso al lavoro (articolo 15), le condizioni materiali di accoglienza (articolo 16) e le modalità di erogazione delle stesse (articolo 17), anche se gli Stati membri dovranno comunque assicurare un livello di vita «dignitoso» (articolo 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 comporta infatti un danno non comprensibile per il minore). Si propone pertanto di escludere il minore dalla limitazione all'accesso alle prestazioni di cui all'articolo 14 e anche dalle altre limitazioni che, seppure poste per il genitore, si riflettono inevitabilmente sul minore, con particolare riguardo a quelle previste dagli articoli 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 (articolo 19), sarebbe opportuno che, anche in presenza dell'adozione di una delle misure indicate, sia in ogni caso assicurato un livello di vita dignitoso. Si ritiene tuttavia necessario specificare in modo esplicito cosa rientri in un «livello di vita dignitoso» (articolo 19, paragrafo 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);

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;

rimane assolutamente insufficiente la promozione di vie legali e sicure di accesso e il documento insiste sui cosiddetti «movimenti secondari», ovvero gli spostamenti dei migranti dal Paese di arrivo ad altri Paesi dell'Unione europea. Il Paese competente dell'esame della domanda resta tale non solo durante la procedura, ma anche dopo, senza termini di scadenza. Si nega così ogni dimensione europea agli esiti della procedura d'asilo e non si tengono in alcuna considerazione le esigenze e le aspirazioni dei rifugiati rispetto al loro percorso di integrazione, che sarebbe si-

curamente favorito dalla possibilità di raggiungere familiari già insediati in altri Paesi che non siano quello di primo approdo;

dal quadro complessivo emerge, in netta contraddizione con la *ratio* stessa della proposta, un totale indebolimento del diritto di asilo in Europa. Si va invece verso una precarizzazione della protezione internazionale in ambito europeo, con un ulteriore appesantimento degli obblighi previsti per i Paesi di primo approdo;

la riduzione del 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 (articolo 15, paragrafo 1, comma 1) rappresenta un passo avanti verso l'integrazione dei richiedenti asilo, ma si scontra con la realtà occupazionale esistente in molti Paesi dell'Unione;

occorre rilevare infine che, sebbene nei mesi scorsi fosse stato prefigurato un superamento del sistema Dublino, nel senso di un ampliamento del novero dei Paesi competenti a valutare le domande di asilo, gli atti normativi recentemente adottati in sede europea tendono invece tutti a scoraggiare i movimenti secondari dei migranti. Pertanto, pur essendo condivisibile l'obiettivo di garantire i medesimi *standard* di accoglienza in tutti i Paesi membri, sarebbe opportuno evitare ulteriori ripercussioni sugli Stati su cui, per ragioni geografiche, insistono maggiormente i flussi migratori.

PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: ROMANO)

5 ottobre 2016

La Commissione, esaminato l'atto,

considerato che la proposta di direttiva, che rientra nell'ambito di una complessiva riforma del sistema europeo d'asilo, prevede la rifusione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 («direttiva accoglienza»), per conseguire una maggiore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione europea, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e di ridurre i movimenti secondari;

considerato che la proposta di direttiva prevede i seguenti elementi di novità rispetto alla vigente direttiva accoglienza:

all'articolo 2, un ampliamento della definizione di condizioni materiali di accoglienza;

all'articolo 7, un nuovo elenco di casi in cui il richiedente asilo può essere obbligato a risiedere in un luogo specifico, dato il rischio che possa tentare la fuga. Per la medesima eventualità, nonché nel caso in cui dimostri mancanza di collaborazione con le procedure, l'articolo 19 prevede che i sussidi giornalieri possano essere revocati o ridotti, con eccezione dei sussidi di prima necessità, che possono essere sostituiti con beni in natura;

all'articolo 8, un ulteriore motivo di trattenimento dei richiedenti, nel caso di rischio di fuga;

all'articolo 15, una riduzione del termine per l'accesso al mercato del lavoro da un massimo di nove mesi a un massimo di sei mesi dalla data della domanda di protezione internazionale. Inoltre, si sopprime la possibilità per gli Stati di prevedere forme di precedenza a favore dei cittadini europei, che viene sostituita con la mera possibilità di accertare se un posto vacante possa essere occupato da cittadini europei. Si aggiunge, poi, un paragrafo volto ad assicurare ai richiedenti asilo condizioni di lavoro pari a quelle riservate ai cittadini nazionali,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 78, paragrafo 2, lettera *f)*, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria. Peraltro si tratta della medesima base giuridica della direttiva 2013/33/UE oggetto di rifusione;

il princìpio di sussidiarietà è rispettato poiché l'obiettivo di ottenere una maggiore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nell'Unione europea, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e di ridurre i movimenti secondari, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente;

il princìpio di proporzionalità è rispettato poiché le misure proposte si limitano a quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo.

€ 1,00