COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 815 definitivo}
{SEC(2008) 2944}

1. INTRODUZIONE

L'adozione di una proposta di modifica delle direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (di seguito "direttiva accoglienza") fa parte delle iniziative strategiche del programma di lavoro della Commissione per il 2008[1].

In vista della preparazione della seconda fase della normativa sull'asilo, come richiesto dal programma dell'Aia,[2] la Commissione ha lanciato il processo di valutazione dei risultati raggiunti nella prima fase di instaurazione del sistema comune europeo di asilo, che comprende anche la questione delle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo.

A tale riguardo, il 26 novembre 2007 la Commissione ha pubblicato una relazione[3] (di seguito "**relazione di valutazione**") sul recepimento e l'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, che segnala in quali settori sia opportuno un chiarimento delle disposizioni esistenti e/o sia necessaria una maggiore armonizzazione. La Commissione ha presentato inoltre nel giugno 2007 un **Libro verde** per avviare una consultazione con le parti interessate sulle possibili opzioni per definire la seconda fase del sistema comune europeo di asilo, anche in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo. Hanno infine avuto luogo diverse riunioni di esperti con gli Stati membri, con l'ACNUR, le ONG e il mondo accademico per individuare i principali settori problematici da affrontare nella seconda fase della normativa sull'asilo.

Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati durante il processo di consultazione hanno fornito la base per la preparazione della presente valutazione d'impatto.

2. SITUAZIONE ATTUALE E PROBLEMI

Per quanto riguarda le condizioni d'accoglienza dei richiedenti d'asilo sono stati individuati i seguenti problemi:

- la direttiva accoglienza non sempre garantisce norme adeguate per il trattamento dei richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda:

– l'accesso al mercato del lavoro;

– il livello e la forma delle condizioni materiali d'accoglienza;

– la risposta alle esigenze delle persone vulnerabili;

– il trattenimento;

– il campo d'applicazione della direttiva;

- norme differenti per il trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili e dei cittadini nazionali vulnerabili potrebbero dar luogo a discriminazioni;

---

1 COM (2007) 640.

2 Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea. Adottato il 5 novembre 2004.

3 COM (2007) 745.

- la mancanza di condizioni d'accoglienza armonizzate potrebbe fare aumentare i movimenti secondari dei richiedenti asilo, imponendo con ciò un'iniqua pressione sulle amministrazioni nazionali e sugli stessi richiedenti asilo.

La valutazione d'impatto esamina come tale situazione potrebbe evolvere se non fosse intrapresa nessuna azione a livello UE, e conclude che i problemi riscontrati persisterebbero e che un intervento a livello europeo è assolutamente necessario.

3. OBIETTIVI

Gli **obiettivi generali** della seconda fase del sistema comune europeo di asilo per quanto riguarda la direttiva accoglienza sono garantire norme più elevate per il trattamento delle persone che necessitano di protezione internazionale e contribuire alla riduzione del fenomeno dei movimenti secondari.

Gli obiettivi specifici della nuova direttiva sono, in particolare, i seguenti:

I) facilitare l'accesso al mercato del lavoro;

II) garantire norme adeguate per le condizioni materiali d'accoglienza;

III) garantire una risposta adeguata alle esigenze dei gruppi vulnerabili;

IV) garantire che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali e rafforzare le garanzie legali per i richiedenti asilo in stato di trattenimento;

V) definire chiaramente il campo d'applicazione della direttiva.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Tenuto conto della diversa natura degli obiettivi specifici sopra esposti, la valutazione d'impatto propone opzioni distinte per ciascuno di essi. L'opzione privilegiata è una combinazione delle opzioni privilegiate di ciascuno degli obiettivi specifici.

4.1. Status quo

Il quadro giuridico attuale rimarrebbe invariato; e le attività in corso negli Stati membri continuerebbero.

La Commissione continuerebbe a controllare l'attuazione della direttiva sulle condizioni d'accoglienza.

4.2. Opzione privilegiata

Data la complessità delle opzioni proposte, la presente sintesi si limita a elencare gli elementi principali che compongono l'opzione privilegiata: questa consiste sia di un'opzione di natura **legislativa** che di opzioni volte a **promuovere la cooperazione pratica** fra gli Stati membri.

Per quanto riguarda:

- **il campo d'applicazione della direttiva,** l'opzione privilegiata:

– chiarisce che la direttiva si applica in tutti i tipi di procedure di asilo (Dublino compreso) e a tutte le aree geografiche e strutture utilizzate per alloggiare i richiedenti asilo (anche in caso di trattenimento);

– garantisce che vi siano inclusi i richiedenti protezione sussidiaria;

- **l'accesso al mercato del lavoro**, l'opzione privilegiata:

– riduce le restrizioni temporali relative all'accesso all'occupazione;

– proibisce che sul mercato del lavoro, a livello nazionale, possano essere imposte condizioni che ostacolino il diritto all'occupazione per i richiedenti asilo.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio delle migliori prassi, nel quadro di EURASIL, relative alle restrizioni all'occupazione, per facilitare ulteriormente l'accesso al mercato del lavoro. Ad esempio, la prassi degli Stati membri di non chiedere permessi di lavoro e/o di consentire accesso immediato all'occupazione potrebbe coesistere con quella degli Stati membri che prevedono in questo settore misure più severe;

- **il trattenimento dei richiedenti asilo,** l'opzione privilegiata:

– mira a garantire che la misura del trattenimento sia generalmente evitata e vi si ricorra solo in casi eccezionali;

– introduce una serie di garanzie procedurali per i richiedenti asilo in stato di trattenimento, come il diritto di essere informati sui motivi di tale misura e sulle possibilità di impugnazione dinanzi a un giudice nazionale;

– prevede che le condizioni del trattenimento tengano conto della vulnerabilità delle persone con esigenze particolari, come i bambini e le vittime di tortura;

– prevede che i minori non vengano posti in stato di trattenimento a meno che ciò non sia nel prevalente interesse del minore, e vieta il trattenimento di minori non accompagnati;

– introduce un sistema di revisione periodica per monitorare il trattenimento.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio di migliori prassi, nel quadro di EURASIL, con gli Stati membri che applicano misure alternative al trattenimento (cioè garanzie finanziarie, presenza di un garante, ecc);

- **le condizioni materiali d'accoglienza,** l'opzione privilegiata:

– segue un approccio quantitativo basato sul principio delle "adeguate condizioni materiali d'accoglienza", che introduce come parametro il livello minimo di assistenza sociale di cui godono i cittadini dello Stato membro;

– introduce un obbligo di informazione per gli Stati membri allo scopo di monitorare, fra l'altro, il livello di assistenza accordata ai richiedenti asilo;

– assicura che la revoca o la riduzione delle condizioni d'accoglienza da parte delle autorità nazionali sia in linea con il principio di un adeguato tenore di vita e garantisce il diritto di impugnare tali decisioni.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio di migliori prassi, nel quadro di EURASIL, per garantire norme più elevate sulle condizioni materiali d'accoglienza, tenendo comunque conto delle capacità d'accoglienza degli Stati membri; nello specifico, potrebbero essere scambiate idee sui migliori modi di incanalare le esigenze dei richiedenti asilo per mezzo di centri d'accoglienza, o sui migliori modi di garantire che nelle strutture alloggiative si tenga conto dell'età e del sesso delle persone accolte e si rispetti il diritto alla vita privata e familiare;

- **persone con esigenze particolari,** l'opzione privilegiata:

– garantisce che siano predisposti meccanismi per individuare adeguatamente tali esigenze particolari e consentire ove necessario un controllo dei casi individuali;

– facilita l'accesso all'istruzione per i minori;

– obbliga gli Stati membri a prevenire la violenza di genere nei centri d'accoglienza;

– chiarisce il significato di nozioni essenziali attualmente previste dalla direttiva, come quella di "necessaria assistenza medica, o di altro tipo" e di "trattamento essenziale delle malattie";

– introduce l'obbligo di un'adeguata formazione del personale a contatto con vittime di tortura o stupro.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, prevede:

– lo scambio delle migliori prassi, nel quadro di EURASIL e su base regolare, relative al trattamento dei gruppi vulnerabili, in particolare per garantire un approccio proattivo nell'individuarne le esigenze particolari, garantire l'accesso a un trattamento adeguato ove necessario, e garantire che il personale a contatto con tali gruppi riceva adeguata formazione;

– una cooperazione pratica, nel quadro di EURASIL, che possa contribuire all'adozione di un manuale UE in cui raccogliere le migliori prassi a livello europeo riguardanti la formazione del personale a contatto con i gruppi vulnerabili, orientamenti sull'individuazione delle esigenze particolari, l'alloggio delle persone vulnerabili, ecc.

I **vantaggi principali** dell'opzione privilegiata sono:

- la garanzia di **norme più elevate** per quanto riguarda il trattamento dei richiedenti asilo (più facile accesso al mercato del lavoro, garanzie procedurali per le persone in stato di trattenimento, norme più elevate per il trattamento dei gruppi vulnerabili, ecc.), in linea con il diritto internazionale, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione;

- una **maggiore armonizzazione** delle condizioni d'accoglienza grazie a un intervento legislativo e rafforzate misure di cooperazione pratica, in modo da promuovere parità di

trattamento in tutta l'Unione e garantire un approccio generalizzato alle condizioni d'accoglienza.

Per quanto riguarda le ripercussioni principali:

- il fatto di garantire norme più elevate per l'accoglienza avrà un impatto positivo generale per i richiedenti asilo sotto il profilo del rispetto dei loro diritti fondamentali. In particolare, il diritto alla libera circolazione sarà rafforzato, prevedendo che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali e vietando il trattenimento dei minori non accompagnati; il facilitare l'accesso al mercato del lavoro darà ai richiedenti asilo una maggiore indipendenza economica e sarà d'aiuto alla loro integrazione nello Stato membro ospitante; ai gruppi vulnerabili sarà rivolta una più adeguata attenzione garantendo che le loro esigenze siano debitamente e tempestivamente individuate e assicurando loro un trattamento appropriato; infine, lo scambio di migliori prassi e l'adozione di orientamenti in tutti i settori rilevanti delle condizioni d'accoglienza potrebbero essere un utilissimo strumento per garantire che in tutta l'Unione europea siano applicate nome più elevate possibile;

- garantendo maggiore parità di trattamento in tutta l'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il trattenimento, le condizioni materiali d'accoglienza e l'accesso al mercato del lavoro, le misure proposte potrebbero essere d'aiuto nella riduzione del fenomeno dei movimenti secondari. La cooperazione pratica potrebbe inoltre contribuire all'instaurazione di prassi comuni nel campo dell'accoglienza dei richiedenti asilo, soprattutto per quanto riguarda il trattamento dei gruppi vulnerabili, attraverso l'adozione di un manuale UE contenente le migliori procedure e politiche da applicare in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la fattibilità finanziaria:

- per conformarsi alla nuova direttiva si renderebbero necessari sforzi finanziari:

– ai fini delle condizioni materiali d'accoglienza, per allineare le politiche ai parametri stabiliti dalla nuova direttiva;

– ai fini del trattamento delle persone vulnerabili, per stabilire, a livello nazionale, meccanismi per individuarne le esigenze particolari;

– diretti a garantire alle persone vulnerabili l'accesso all'assistenza sanitaria a condizioni uguali a quelle applicabili ai cittadini dello Stato membro;

- il previsto intervento di riduzione delle restrizioni temporali per l'accesso al mercato del lavoro potrebbe portare a risparmi per gli Stati membri: i richiedenti asilo avrebbero difatti una maggiore indipendenza economica e sarebbero così evitati sussidi supplementari. I richiedenti asilo parteciperebbero inoltre ai sistemi fiscali degli Stati membri attraverso la tassazione del lavoro;

- provvedendo a che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali si avrebbero risparmi per gli Stati membri; dato l'alto numero di persone impiegate nei centri di trattenimento per soddisfare i requisiti di sicurezza, le politiche di trattenimento potrebbero rivelarsi più costose di quanto lo sia alloggiare i richiedenti asilo in centri d'accoglienza aperti.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione dell'opzione privilegiata saranno elementi importanti per valutare l'efficienza e l'efficacia della nuova direttiva: la Commissione ne valuterà regolarmente l'attuazione negli Stati membri e riferirà in merito. Saranno inoltre predisposti meccanismi annuali di informazione per monitorare i settori la cui attuazione si è rivelata problematica durante la prima fase della legislazione sull'asilo. Continueranno a tenersi riunioni regolari d'esperti per discutere dei problemi d'attuazione e per lo scambio di migliori prassi fra Stati membri.

La tabella che segue propone un elenco di indicatori che potrebbero essere usati per valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione privilegiata nel realizzare i principali obiettivi.

Indicatori

- Livello di attuazione, da parte degli Stati membri, delle modifiche proposte alla direttiva sulle condizioni d'accoglienza.
- Numero di richiedenti asilo in un dato Stato membro
- Numero di richiedenti asilo aventi un lavoro in un dato Stato membro
- Numero di richiedenti asilo individuati come aventi esigenze particolari, e numero di rinvii alle istituzioni competenti
- Numero di richieste e trasferimenti nell'ambito del sistema Dublino.
- Risposte pertinenti EURODAC
- Ammontare dei sussidi concessi ai richiedenti asilo
- Numero di persone che beneficiano di attività finanziate dal FER
- Livello di risorse finanziarie stanziate per il FER
- Livello di risorse finanziarie stanziate per attività di cooperazione pratica
- Numero di formazioni svolte