

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 13

## **RISOLUZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(Affari costituzionali, affari della presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

(*Estensore LAURO*)

*approvata nella seduta del 25 marzo 2009*

SULLA

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO RECANTE NORME MINIME RELATIVE ALL'ACCO-  
GLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO NEGLI STATI MEMBRI  
(COM (2008) 815 definitivo) (ATTO COMUNITARIO N. 28)**

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

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 30 marzo 2009**  
—————

## INDICE

Testo della risoluzione .....	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 3 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	6
– della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	8

La 1<sup>a</sup> Commissione,

considerando che la proposta, volta ad estendere il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria dei richiedenti asilo, corrisponde all'esigenza di perseguire una maggiore omogeneità nelle condizioni di accoglienza;

tenendo conto che essa recepisce gli esiti delle interlocuzioni avute con i diversi soggetti interessati alla futura struttura del sistema comune europeo d'asilo;

ritenendo tale intervento indispensabile per assicurare la coerenza con l'*acquis* comunitario vigente;

tenendo conto dei pareri espressi dalla Commissione affari esteri, emigrazione e dalla Commissione politiche dell'Unione europea,

apprezza la proposta, in quanto potrebbe essere d'aiuto nella riduzione del fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo fra Stati membri provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza divergenti fra loro;

valuta con favore l'intento di migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale e internazionale;

accoglie positivamente il rafforzamento delle misure pratiche di cooperazione per valutare in modo uniforme le informazioni sul paese d'origine e organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati, ricordando che la Commissione europea ha presentato il 18 febbraio 2009 una proposta legislativa per la creazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che intende fornire assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo;

rileva come la Commissione europea abbia esteso il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria a tutti i tipi di procedure di asilo e a tutte le aree geografiche e strutture utilizzate per alloggiare i richiedenti asilo.

La Commissione esprime quindi il proprio favorevole avviso sulla proposta, formulando le seguenti osservazioni:

si ravvisa la necessità che, così come annunciato nel piano strategico sull'asilo, la Commissione proceda tempestivamente alla presentazione di proposte di modifica della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (la cd. «direttiva qualifiche») e della di-

rettiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (la cd. «direttiva procedure»), al fine di eliminare sostanziali divergenze di interpretazione ed applicazione delle direttive tra gli Stati membri;

si osserva che si dovrebbero chiarire ulteriormente, così come annunciato dalla Commissione stessa, le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri;

si osserva inoltre che nello stabilire *status* uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria, che abbiano in comune gran parte dei diritti e degli obblighi, la Commissione debba prevedere trattamenti differenziati, anche in considerazione del fatto che, così come emerge dall'esame delle domande accolte, un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra;

si sottolinea come sia necessario assicurare la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale, in particolare per quanto riguarda i controlli di frontiera, la lotta contro l'immigrazione illegale e le politiche di rimpatrio. A tale riguardo, si ricorda l'iniziativa congiunta italiana, greca, cipriota e maltese, positivamente valutata dal Consiglio giustizia e affari interni del 26 e 27 febbraio 2009, che ha richiesto una serie di azioni concrete, fra cui il rafforzamento di Frontex, una migliore gestione delle operazioni congiunte nella regione mediterranea e l'adozione di misure che aiutino i paesi vicini a gestire i flussi migratori, controllare le frontiere e lottare contro l'immigrazione clandestina;

si auspica che, come sottolineato nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo approvato dal Consiglio europeo dell'ottobre 2008, la definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo debba tener conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro, prevedendo, soprattutto per gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, specifiche procedure di solidarietà, vigilando affinché i sistemi di asilo non siano soggetti ad abusi.

La Commissione, manifestando alcune riserve di carattere generale sugli articoli 8 e 11, relativi al trattenimento, e sugli articoli 15 e 17, relativi al lavoro e all'assistenza sanitaria, già annunciate dal rappresentante italiano presso il gruppo di lavoro sui richiedenti asilo, formula le seguenti proposte:

a) all'articolo 8, si ritiene opportuno includere, tra i casi di trattenimento previsti, anche le ipotesi in cui il richiedente abbia presentato domanda dopo che sia stata accertata la sua presenza irregolare sul territorio nazionale in esito ai procedimenti stabiliti dalla legislazione nazionale vi-

gente ovvero sia stato condannato in Italia per reati di particolare gravità; inoltre il comma 3, volto ad introdurre misure alternative al trattenimento, dovrebbe essere modificato in una *may prevision*;

b) all'articolo 9, recante garanzie per i richiedenti asilo trattenuti, si raccomanda il mantenimento del sistema nazionale basato anche sulla competenza del questore;

c) all'articolo 10, il paragrafo 1.2 prevede come obbligatorio la separazione all'interno dei centri di trattenimento dei richiedenti asilo dagli altri stranieri. Sarebbe opportuno, anche in questo caso, adottare tale misura come *may prevision*, in quanto nel nostro sistema sono già assicurate idonee condizioni di accoglienza e possibilità di contattare rappresentanti dell'*Unher* ed organizzazioni umanitarie autorizzate e la possibilità di ricevere visite e di comunicare;

d) all'articolo 17, si segnala l'opportunità di acquisire il parere del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali in sede di equiparazione del valore complessivo delle condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti asilo a quello concesso ai cittadini bisognosi di assistenza sociale;

e) all'articolo 20, relativo al ripristino dell'accoglienza nei casi in cui il richiedente allontanatosi ingiustificatamente sia rintracciato o si presenti volontariamente all'autorità competente, si ritengono preferibili le disposizioni nazionali in base alle quali il richiedente decade dalle condizioni di accoglienza in caso di allontanamento ingiustificato. Si invita, inoltre, a sopprimere il punto 5 del medesimo articolo.

Si auspica, infine, che lo sviluppo della normativa comunitaria in materia assicuri nel tempo una regolazione omogenea e coerente su tutto il territorio dell'Unione europea.

**PARERE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: DINI)

12 marzo 2009

La 3<sup>a</sup> Commissione,

esaminata la proposta di direttiva, presentata dalla Commissione europea lo scorso dicembre 2008, che costituisce una riformulazione della precedente direttiva «accoglienza» del 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;

preso atto che:

essa si inquadra nell'ambito di una serie di proposte per assicurare l'armonizzazione normativa e migliori norme di protezione per il sistema comune europeo d'asilo;

la costituzione di un sistema europeo comune di asilo ha avuto avvio con il trattato di Amsterdam del 1999;

l'obiettivo iniziale è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni, nel rigoroso rispetto della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiati del 28 luglio 1951, ratificata dalla legge 24 luglio 1954, n. 722;

si è creata una procedura comune di asilo e si è individuato uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo;

la direttiva «accoglienza» ora oggetto di modifica stabilisce condizioni sufficienti a garantire ai richiedenti asilo «un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri»;

rilevato che:

la proposta oggi in esame è nel senso di migliorare ulteriormente le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, in conformità con quanto stabilito nel diritto internazionale;

essa intende inoltre armonizzare ulteriormente le disposizioni nazionali sulle condizioni di accoglienza per limitare il fenomeno dei movimenti dei richiedenti asilo fra Stati membri, provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza più o meno favorevoli;

la direttiva riguarda tutti i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che presentano domanda di protezione internazionale nel territorio, comprese la frontiera o le zone di transito, di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale a norma del diritto nazionale;

per garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo, la proposta prescrive che gli Stati membri facciano riferimento al livello di assistenza sociale garantito ai propri cittadini quando assegnano un aiuto finanziario ai richiedenti asilo.

Segnalato infine che:

ai sensi della proposta nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale e che ciò assicura il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e di altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani;

il ricorso al trattenimento è consentito solamente in casi eccezionali;

la proposta garantisce inoltre che ai richiedenti asilo trattenuti sia riservato un trattamento umano e dignitoso, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale e internazionale;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: PITTONI)

24 marzo 2009

La Commissione, esaminato l'atto comunitario,

considerato che la proposta di direttiva è una rifusione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e che nella relazione di valutazione del 26 novembre 2007 la Commissione ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in tale materia;

considerato che, come annunciato nel «Piano strategico sull'asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea», presentato dalla Commissione europea il 17 giugno 2008, la proposta è parte integrante di un programma complessivo volto ad assicurare una maggiore armonizzazione del sistema comune europeo di asilo ed è adottata parallelamente alla rifusione dei regolamenti Dublino e Eurodac, mentre la Commissione solo successivamente proporrà modifiche alla direttiva qualifiche e alla direttiva procedure;

rilevato che vengono stabilite norme più elevate di trattamento in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, in conformità con quanto stabilito nel diritto internazionale;

tenuto conto che il campo di applicazione della proposta si estende a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che presentano domanda di protezione internazionale nel territorio, comprese la frontiera o le zone di transito, di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale a norma del diritto nazionale e che questa sarà applicabile a tutti i tipi di procedura d'asilo e a tutte le strutture e le aree geografiche che ospitano richiedenti asilo;

esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

a) per quanto attiene al rispetto del principio di sussidiarietà, riconosce che la proposta di direttiva interviene secondo quanto previsto dall'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b) del trattato che istituisce

la Comunità europea, ai sensi del quale il Consiglio adotta misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo *status* dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti nel settore delle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in linea con quanto già previsto dalla precedente direttiva 2003/9/CE. La nuova proposta, pertanto, in quanto mirante a una maggiore armonizzazione in materia, non appare contraria al principio di sussidiarietà;

b) per quanto attiene al rispetto del principio di proporzionalità, la proposta intende stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Si osserva tuttavia che, pur assicurando la parità di trattamento dei richiedenti asilo, la direttiva dovrebbe consentire agli Stati membri di prevedere, a livello nazionale, condizioni materiali di accoglienza diversificate in relazione alle peculiari e, talvolta, contingenti, capacità di accoglienza;

c) per quanto attiene al merito della proposta, apprezza la proposta della Commissione europea mirante a un'ulteriore armonizzazione delle disposizioni nazionali sulle condizioni di accoglienza, in quanto potrebbe essere d'aiuto nella riduzione del fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo fra Stati membri provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza divergenti fra loro;

accoglie positivamente il rafforzamento delle misure pratiche di cooperazione per valutare in modo uniforme le informazioni sul paese d'origine e organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati, ricordando che la Commissione ha presentato il 18 febbraio 2009 una proposta legislativa per la creazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che intende fornire assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo;

rileva altresì come la Commissione abbia esteso il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria e a 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);

ravvisa in proposito la necessità che, così come annunciato nel piano strategico sull'asilo, la Commissione proceda tempestivamente alla presentazione di proposte di modifica della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (la cosiddetta «direttiva qualifiche») e della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (la cosiddetta «direttiva procedure»), che avrebbero dovuto cronologicamente precedere la presentazione della proposta in oggetto;

osserva che si dovrebbero chiarire ulteriormente, così come annunciato dalla Commissione stessa, le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni vigenti

consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri;

osserva che nello stabilire *status* uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria, che abbiano in comune gran parte dei diritti e degli obblighi, la Commissione debba prevedere trattamenti differenziati, anche in considerazione del fatto che, così come emerge dall'esame delle domande accolte, un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra;

sottolinea come sia necessario assicurare la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale, in particolare per quanto riguarda i controlli di frontiera, la lotta contro l'immigrazione illegale e le politiche di rimpatrio. A tale riguardo, si ricorda l'iniziativa congiunta italiana, greca, cipriota e maltese, positivamente valutata dal Consiglio giustizia e affari interni del 26 e 27 febbraio 2009, che ha richiesto una serie di azioni concrete, fra cui il rafforzamento di Frontex, una migliore gestione delle operazioni congiunte nella regione mediterranea e l'adozione di misure che aiutino i paesi vicini a gestire i flussi migratori, controllare le frontiere e lottare contro l'immigrazione clandestina;

auspica infine che, come sottolineato nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo approvato dal Consiglio europeo dell'ottobre 2008, la definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo debba tener conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro, prevedendo, soprattutto per gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, specifiche procedure di solidarietà, vigilando affinché i sistemi di asilo non siano soggetti ad abusi.



