

**FORTEZZA EUROPA:
VERSO IL CONTENIMENTO DEI FLUSSI
E NUOVE RESTRIZIONI DEL DIRITTO D'ASILO**

Milano 20 febbraio 2017

**LA PROPOSTA DI RIFUSIONE
DELLA DIRETTIVA ACCOGLIENZA
[BRUXELLES, 13.7.2016 com(2016) 465 FINAL]**

avv. Anna Brambilla
avvannabrambilla@gmail.com

avv. Nazzarena Zorzella
nazzarenazorzella@gmail.com

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI)

Il 6 aprile 2016 la Commissione ha esposto le sue priorità per una riforma strutturale del quadro europeo in materia di asilo e migrazione nella comunicazione "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa"

Il 4 maggio 2016 la Commissione ha presentato una prima serie di proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo finalizzate a:

- riformare il sistema Dublino;
- rafforzare il sistema Eurodac;
- istituire Agenzia europea per l'asilo
- adottare quattro proposte aggiuntive di riforma del sistema europeo di asilo

PROPOSTE PRESENTATE DALLA COMMISSIONE

- una proposta che sostituisce la direttiva procedure con un regolamento che armonizza i diversi regimi procedurali degli Stati membri e crea una vera e propria procedura comune;
- una proposta che sostituisce la direttiva qualifiche con un regolamento che fissa norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale;
- una proposta di revisione della direttiva accoglienza volta ad armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza nell'UE, aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre i movimenti secondari;
- una proposta di quadro strutturato dell'Unione in materia di reinsediamento

Nell'ambito di questa seconda serie di riforme della politica in materia di asilo, la Commissione ha presentato il 13 luglio 2016 una proposta di rifusione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale [Bruxelles, 13.7.2016 COM(2016) 465 final]

La proposta costituisce una rifusione della direttiva accoglienza e dovrebbe pertanto essere adottata con la medesima base giuridica, cioè l'articolo 78, paragrafo 2, lettera f), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), seguendo la procedura legislativa ordinaria.

19 ottobre 2016 Risoluzione 1° Commissione Permanente Senato italiano (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

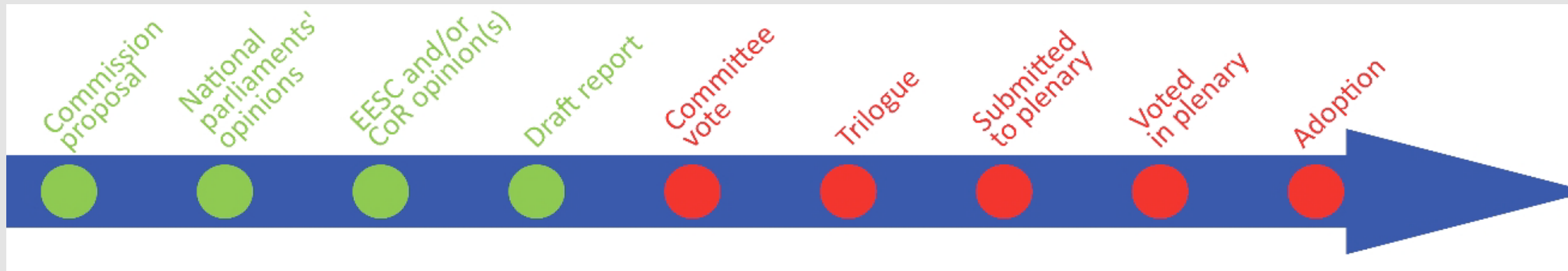
Ottobre 2016 Posizione ECRE

14 dicembre 2016 Parere del Comitato Economico Sociale Europeo

18 gennaio 2017 presentazione Draft report Relatrice Sophia in 't Veld (ALDE, the Netherlands) – Commissione LIBE (Libertà civili, giustizia e affari interni) Parlamento Europeo

8 febbraio 2017 Parere del Comitato Europeo delle Regioni

Voto in Commissione LIBE previsto per il 4 maggio 2017



Segue  prima lettura da parte del Consiglio ed eventuali passaggi successivi

PARERI ESPRESI

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione) SENATO

il principio di sussidiarietà, 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 principi cardine sulla gestione dei flussi migratori, e cioè accoglienza solidale, redistribuzione dei richiedenti asilo e rimpatri, 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

Comitato economico sociale europeo

Occorre adottare un approccio basato su incentivi positivi per evitare movimenti secondari, piuttosto che un orientamento punitivo consistente nel sospendere, limitare, revocare o sostituire le condizioni di accoglienza ecc. Ciò risulta particolarmente sproporzionato nel caso di soggetti non richiedenti protezione internazionale nel primo paese di ingresso irregolare o di soggiorno legale.

Comitato delle Regioni

Ritiene che, per favorire l'integrazione e rimuovere quanto più possibile alla radice le cause dei movimenti secondari, sia importante e necessario tenere conto dei legami effettivi, delle abilità lavorative e delle preferenze dei richiedenti rispetto a uno o più Stati membri; raccomanda che l'implementazione delle misure relative alle condizioni di accoglienza sia sostenuta da un rafforzamento dell'accesso e della dotazione dei fondi comunitari, favorendone l'accesso alle regioni e agli enti locali, ai quali occorre assicurare condizioni adeguate per offrire un'accoglienza di qualità ai richiedenti asilo e ai nuovi arrivati.

**FILO COMUNE:
BLOCCARE I MOVIMENTI SECONDARI
E RESTRINGERE I DIRITTI DEI R.A.**

La proposta di riforma di direttiva accoglienza, così come le altre proposte facenti parte del pacchetto di riforme presentate dalla Commissione, appare avere come principale obiettivo il contrasto (netto) ai movimenti secondari. L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza (inseguita ormai da anni) appare sempre più finalizzata a evitare i movimenti secondari pur con il limite/presupposto minimo di garantire un livello di vita dignitoso,

I CONSIDERANDO

CONSIDERANDO 8: NON accoglienza per chi si sposta dal Paese competente ex Dublino

CONSIDERANDO 13: un r.a. NON ha diritto di scegliersi il Paese in cui presentare domanda *“il luogo in cui si trova DEVE essere attentamente sorvegliato”*

CONSIDERANDO 14: se un r.a. è fuggito dal Paese di 1^o arrivo e deve essere rinviato, per evitare che diventi irreperibile *“è opportuno sorvegliare attentamente il luogo in cui si trova”*
TRATTENIMENTO?

CONSIDERANDO 16: OBBLIGO di residenza in un determinato luogo per evitare la fuga e/o l'irreperibilità - condizione per le misure di accoglienza

CONSIDERANDO 17: se ci sono motivi di ritenere che un r.a. rugga: obbligo di presentarsi alle autorità + condizioni solo materiali di accoglienza

CONSIDERANDO 19: RISCHIO DI FUGA (nozione): DRAFT propone definizione più certa
azione deliberata per evitare le procedure di asilo applicabile non rimanere a disposizione in un determinato luogo

CONSIDERANDO 20: trattenimento (disposto dall'AG o da quella amministrativa) **DRAFT: propone solo AG**

CONSIDERANDO 24: nel trattenimento devono essere rispettati l'art. 24 Carta diritti fondamentali UE & Convenzione di New York sui fanciulli
TRATTENIMENTO DEI MINORI

CONSIDERANDO 30: condizioni di accoglienza per minori – superiore interesse del fanciullo

CONSIDERANDO 35: accesso al lavoro – NON per le domande “verosimilmente infondate”

CONSIDERANDO 36: parità di trattamento durante il periodo di accesso al lavoro MA (vista la possibile temporaneità della presenza):

NON assegni familiari

NON disoccupazione

LIMITATA formazione professionale ed istruzione – libertà di associazione – di adesione ad organizzazioni

CONSIDERANDO 41: LIMITAZIONE diritti sociali

CONSIDERANDO 42: rischio di abuso del sistema accoglienza

IL NUOVO ARTICOLATO: LE PRINCIPALI NOVITÀ

Art. 2 Introduce nuove definizioni o modifica quelle esistenti tra cui quella di familiari e quella di fuga e rischio di fuga

Art. 5 diritto o dovere di informazione obbligo di informare (no accoglienza in Stato diverso da quello competente

Art. 7 Residenza e libertà di circolazione: può essere stabilito un luogo di residenza specifico per il richiedente per numero ampio di motivi. La concessione delle condizioni materiali di accoglienza può essere subordinata all'effettiva residenza del richiedente in tale luogo specifico. Qualora vi siano motivi per ritenere che un richiedente possa tentare la fuga, gli Stati possono imporre di segnalare la sua presenza alle autorità.

Art. 8 Trattenimento introduce nuove ipotesi di trattenimento tra cui mancato rispetto obblighi residenza in caso rischio irreperibilità

Art. 11 Trattenimento persone portatrici di esigenze particolari compresi minori

Art. 15 Lavoro riduzione periodo di accesso al mercato del lavoro ma esclusione in alcuni casi specifici e limitazioni alla parità di trattamento inoltre

Il diritto alla parità di trattamento non può dar luogo ad un diritto di soggiorno in casi in cui il diritto di rimanere si estingua in conseguenza di una decisione adottata conformemente al regolamento procedure

Art. 16 Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza

Art. 17 Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza → assicurano assistenza sanitaria e livello di vita dignitoso

Art. 17bis Condizioni di accoglienza in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente è tenuto ad essere presente → Il richiedente non ha diritto alle condizioni di accoglienza in nessuno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto ad essere presente a norma del regolamento Dublino

Art. 18 Gli Stati membri provvedono affinché indipendentemente dal luogo in cui devono essere presenti in base al regolamento Dublino, i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie, compresi gravi disturbi mentali

Art. 19 Sostituzione, riduzione o revoca delle misure di accoglienza → introduce ipotesi di sostituzione delle misure di accoglienza e nuove ipotesi di riduzione o revoca tra cui: rendersi irreperibile, non partecipare a misure obbligatorie di integrazione, essersi recato in altro Stato membro

Art. 21 Valutazione delle esigenze di accoglienza particolari → valutazione sistematica e “quanto prima” delle esigenze particolari

Art. 23 Minori non accompagnati → Gli Stati membri adottano quanto prima e comunque entro cinque giorni lavorativi dalla data in cui il minore non accompagnato fa domanda di protezione internazionale, misure atte ad assicurare che sia nominato un tutore. Gli Stati membri provvedono 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

Art. 21 Valutazione delle esigenze di accoglienza particolari → valutazione sistematica e “quanto prima” delle esigenze particolari

Art. 23 Minori non accompagnati → Gli Stati membri adottano quanto prima e comunque entro cinque giorni lavorativi dalla data in cui il minore non accompagnato fa domanda di protezione internazionale, misure atte ad assicurare che sia nominato un tutore. Gli Stati membri provvedono 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

Art. 27 Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo → monitoraggio e valutazione sistemi di accoglienza ed elaborazione indicatori da parte di Agenzia dell'Unione europea per l'Asilo

Art. 28 Pianificazione di emergenza → Ciascuno Stato membro redige un piano di emergenza contenente le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti conformemente alla presente direttiva nei casi in cui debba far fronte a un numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale.

ART. 2 DEFINIZIONI - FUGA E RISCHIO DI FUGA

Proposta direttiva	Emendamenti LIBE
<p>Fuga l'azione con la quale il richiedente asilo, al fine di evitare procedure di asilo, lasci il territorio in cui è tenuto ad essere presente in conformità del regolamento Dublino o non rimanga a disposizione delle competenti autorità o del giudice;</p> <p>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;</p>	<p>Fuga means a deliberate action to avoid the applicable asylum procedures and the factual circumstance of not remaining available to the relevant authorities;</p> <p>'risk of absconding': means the existence of specific reasons in an individual case, which are based on objective and specific criteria in accordance with guidelines of the European Union Agency for Asylum and with national law, to believe that an applicant may abscond, not including criteria such as merely being an applicant within the meaning of Regulation (EU).../...[Procedures Regulation], or one's nationality, which are of a general nature;</p>

Note critiche

ECRE

la definizione di fuga può portare a numerose restrizioni della libertà dei richiedenti asilo
L'uso del termine fuga implica una valutazione morale e → equiparazione richiedente asilo a qualcuno che posto in essere una condotta avente valenza penale La fuga potrebbe non essere posta in essere per eludere o evitare la procedura di asilo e i richiedenti asilo possono avere ragioni legittime per voler chiedere asilo in un altro Paese.
Rischio di fuga definizione "aperta" che lascia spazio ad abusi da parte delle autorità nazionali e a conseguenti arbitrarie restrizioni della libertà personale. Inoltre rischio di valutazione di condotte future ed eventuali

Comitato economico sociale europeo:

L'impiego di concetti non giuridicamente definiti, come "livello di vita dignitoso" o "rischio di fuga" dovrebbe essere limitato o evitato, in considerazione delle gravi conseguenze che comporta e della discrezionalità degli Stati membri nello stabilire i criteri per la definizione di tali concetti.

Recentemente → Sentenza Corte Giustizia Unione Europea 15 marzo 2017 nella causa C- 528/15 su Articolo 28, paragrafo 2 Trattenimento ai fini del trasferimento – Art. 2, lettera n) – Notevole rischio di fuga – Criteri obiettivi – Assenza di definizione legale

Per il Regolamento Dublino "rischio di fuga": la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un richiedente o un cittadino di un paese terzo o un apolide oggetto di una procedura di trasferimento possa fuggire».

ART. 5 INFORMAZIONE: diritto o dovere?

Considerando 11 (nuovo):
informazione sugli OBBLIGHI e sulle condizioni di accoglienza e sanzioni in caso di irreperibilità

DIRETTIVA 2013/33/UE	PROPOSTA ATTUALE - ART. 5	Proposta DUBLINO IV	Proposta PROCEDURE
QUANDO? entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni d o p o l a presentazione della domanda di protezione internazionale	QUANDO? "quanto prima" "al più tardi al momento della presentazione della domanda" migliorativo	ART. 6 – diritto di informazione "non appena sia presentata una domanda di p.i." il r.a DEVE essere informato che: OPUSCOLO INFORMATIVO	ART. 8 informazione ("comunicare in TEMPO UTILE"): diritto di presentare domanda della procedura da seguire dei diritti e degli obblighi, compreso quello di rimanere sul territorio

DIRETTIVA 2013/33/UE	PROPOSTA ATTUALE - ART. 5	Proposta DUBLINO IV	Proposta PROCEDURA
<p>Possono</p>	<p>COSA? Informazione su condizioni di accoglienza e sugli obblighi spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza informazione su NO misure di accoglienza in uno Stato diverso da quello competente (art. 17-bis)</p> <p>novità informazione su ong che forniscono assistenza legale o ong che possono aiutarli o informarli sulle condizioni di accoglienza</p>	<ul style="list-style-type: none"> - viene applicato il regolamento Dublino - degli obblighi (ex art. 4) e conseguenze violazione (procedura accelerata) - NON può scegliere il Paese per l'esame - che NON ha diritto alle misure di accoglienza in Stati diversi da quello ove deve essere presente - la gerarchia dei criteri di determinazione - l'OBBLIGO di presentare e provare la presenza di familiari/parenti/altri vincoli di parentela negli Stati membri - può impugnare la decisione di trasferimento entro 7 gg e che essa può essere proposta SOLO per rischio violazione art. 3 Cedu - del diritto di accesso ai propri dati - della eventuale possibilità ricollocazione 	<p>dello Stato competente</p> <p>delle conseguenze della violazione dei mezzi per offrire elementi per l'applicazione dei criteri Dublino (art. 17-bis) familiari/parenti)</p> <p>delle conseguenze dell'inosservanza dell'OBBLIGO di cooperazione</p> <p>ATT.NE: art. 7: obbligo dare le impronte/obblighi fornire tutti gli elementi per l'esame</p>

DIRETTIVA 2013/33/UE	PROPOSTA ATTUALE - ART. 5	Proposta DUBLINO IV	Proposta PROCEDURE
	<p>COME? devono essere fornite per iscritto, su modello conforme in lingua che comprende o ragionevolmente può comprendere fornite ANCHE oralmente migliorativo</p>	<p>ART. 7 – colloquio personale “permette anche la comprensione delle informazioni di cui all’art. 6 Presenza interprete Sintesi del colloquio (anche su modulo)</p>	<p>ART. 14 diritto all’assistenza legale Deve essere informato del diritto di assistenza e rapp.za legale gratuita in tutte le fasi della procedura</p>
		<p>ART. 27: notifica della decisione di trasferimento e della decisione di ripresa in carico ricorso effettivo – 7 gg. (è stata eliminata la previsione della possibilità di chiedere la sospensione)</p>	<p>ART. 26 Informazioni dell’Autorità che riceve la domanda: al r.a. E alle autorità competenti che devono disporre l’accoglienza</p> <p>ART. 30: informazione della possibilità di chiedere la protezione internazionale, ai valichi di frontiera o nei centri di trattenimento QUANDO: a) è probabile sia Membro dello Stato b) rechi segni evidenti di disturbi mentali o altro che impedisca di chiedere asilo c) proviene da un Paese di origine che NOTORIAMENTE rende improbabile la necessità di protezione</p>

Note critiche

Nel DRAFT della Commissione LIBE vengono proposti dei correttivi: una maggiore e più precisa informazione sui diritti, procedure e sulle conseguenze della violazione degli obblighi (all'art. 5)
(Gli Stati membri assicurano che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto in forma concisa, trasparente, comprensibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio chiaro e semplice e un modello standard che sarà sviluppato dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e in una lingua che il richiedente capisce o è ragionevole supporre possa capire. Essa comprende le informazioni rilevanti in relazione alle circostanze personali che possono comportare esigenze di accoglienza particolari o necessità di garanzie procedurali particolari previste dalla presente direttiva e [del regolamento procedura]).

Importante anche la proposta del Draft di prevedere CORSI di LINGUA dal momento della presentazione della domanda di protezione (aggiunta art. 15a) (Corsi di lingua. Gli Stati membri forniscono ai richiedenti l'accesso effettivo ai corsi di lingua gratuiti dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale. Tuttavia, gli Stati membri possono imporre al richiedente di provvedere al pagamento o concorrere a coprire il costo di tali corsi nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 16 (4) e (5) E' ritenuto dalla Relatrice uno strumento essenziale per l'integrazione

IL RISPETTO DEL DIRITTO ALL'INFORMAZIONE HA RIPERCUSSIONI DIRETTE RELATIVAMENTE A:

rischio di fuga - revoca misure accoglienza - accentuato obbligo di fornire subito tutti gli elementi che connotano la domanda, ai fini del riconoscimento - applicazione dei criteri Dublino

IL DIRITTO all'INFORMAZIONE diventa essenziale nel nuovo panorama legislativo in divenire e pertanto è necessario sorvegliare affinché venga effettivamente applicato (Cass., sez. VI civ., ord. 5926/2015)

ART. 7 OBBLIGHI DI RESIDENZA

Proposta direttiva

Gli Stati membri stabiliscono se necessario un luogo specifico di residenza di pubblico interesse o ordine pubblico o,;
ove necessario trattamento rapido e il controllo efficace domanda p.i.
per il trattamento rapido e il controllo efficace della procedura Dublin;
per prevenire efficacemente che il richiedente si renda irreperibile, in particolare:
se il richiedente non ha rispettato l'obbligo di presentare domanda nello Stato membro del primo ingresso; o se il richiedente è tenuto ad essere presente in un altro Stato membro o se il richiedente è stato rinvio nello Stato membro dopo essere fuggito in un altro Stato membro;
tali casi, la concessione delle condizioni materiali di accoglienza è subordinata all'effettiva residenza del richiedente in tale luogo specifico.
Qualora vi siano motivi per ritenere che un richiedente possa tentare la fuga --> segnalare la sua presenza alle autorità competenti
Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti un permesso di allontanarsi dal loro luogo di residenza Obbligo decisione caso per caso e motivato in caso di rifiuto di asilo
Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti di comunicare il loro luogo di residenza o indirizzo , o un recapito telefonico
Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali di accoglienza all'effettiva residenza del richiedente in un determinato luogo
Le decisioni sono basate su: comportamento individuale... specifica situazione della persona interessata... esigenze di accoglienza particolari, e tenendo debitamente conto del principio di proporzionalità.
Gli Stati indicano i motivi di fatto e, se del caso, di diritto di ogni decisione → informazione in lingua comprensibile su procedure per impugnare la decisione e delle conseguenze dell'osservanza degli obblighi

Emendamenti LIBE

Gli Stati membri possono stabilire un luogo specifico di residenza sulla base di criteri oggettivi stabiliti dalla legge nazionale e della decisione di un'autorità giudiziaria

eliminazione lettera c)

d) per prevenire che il richiedente si renda irreperibile se è stato stabilito da rilevanti autorità nazionali che sussiste un rischio di fuga in particolare se il richiedente non ha **deliberatamente** rispettato l'obbligo di presentare domanda nello Stato membro del primo ingresso **al fine di evitare la procedura di asilo applicabile**

3. Qualora vi siano motivi per ritenere che un richiedente possa tentare la fuga gli Stati membri possono **se necessario e proporzionato e sulla base della decisione di un'autorità giudiziaria richiedente asilo** di segnalare la sua presenza alle autorità competenti

Note critique

ECRE

In light of Article 26 of the Refugee Convention, which should apply to asylum seekers given the declaratory nature of refugee status, assigning an applicant to a particular area in the country would amount to a restriction, which need be objectively justified. On the other hand, deciding on an applicant's residence "in a specific place" under Article 7(2) is liable to amount to deprivation of liberty in the light of Article 5 ECHR, if the applicant is not allowed to freely leave that designated place.

Furthermore, ECRE is particularly alarmed by Article 7(2), which seems to encourage a blanket application of residence restrictions in cases where the Dublin Regulation is applicable. To be compliant with fundamental rights guaranteed by the Charter and Article 2 of Protocol 4 ECHR, restrictions on movement may only be imposed for reasons of national security, public order, crime prevention, the protection of health or morals, the protection of the rights of others, or where it is justified by the public interest in a democratic society. In that respect, restrictions on free movement could be justifiable by reference to public order or rights of others in cases where there is a risk of the applicant's absconding from a Dublin procedure, as contemplated in Article 7(2)(d).

Sentenza Corte di Giustizia UE → 1 marzo 2016 → Nelle cause riunite C- 443/14 e C- 444/14

L'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, che garantisce ai rifugiati il beneficio della libertà di circolazione, stabilisce espressamente che tale libertà comprende non soltanto il diritto di circolare liberamente nel territorio dello Stato che ha concesso lo status di rifugiato, ma anche il diritto di scegliere il proprio luogo di residenza in tale territorio. Nessun elemento induce a ritenere che il legislatore dell'Unione abbia effettuato la scelta di riprendere, nella direttiva 2011/95, soltanto il primo di questi diritti, e non il secondo.

L'articolo 26 della Convenzione di Ginevra, il quale, alla luce delle considerazioni esposte nei punti da 28 a 37 della presente sentenza, è pertinente al fine di stabilire la portata della libera circolazione dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria, stabilisce, per parte sua, che la libertà di circolazione viene concessa ai rifugiati fatte salve le limitazioni istituite dalla normativa applicabile in generale agli stranieri nelle medesime circostanze.

Ne consegue che, in virtù dell'articolo 33 della direttiva 2011/95, i beneficiari dello status di protezione sussidiaria non possono, in linea di principio, essere assoggettati, per quanto riguarda la scelta del luogo della loro residenza, ad un regime più restrittivo di quello applicabile agli altri cittadini di paesi terzi legalmente residenti nello Stato membro che ha concesso detta protezione.

L'articolo 33 direttiva 2011/95/UE deve essere interpretato nel senso che un obbligo di residenza imposto ad un beneficiario dello status di protezione sussidiaria costituisce una restrizione della libertà di circolazione anche nel caso in cui tale misura non vieti a detto beneficiario di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e di soggiornare temporaneamente in questo territorio al di fuori del luogo designato con l'obbligo di residenza.

ART. 8 TRATTENIMENTO

Proposta direttiva

Art. 8

Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente. In richiedente può essere trattenuto soltanto:

Già ESISTENTI

-) per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
-) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;

NUOVI

-) al fine di assicurare il rispetto degli obblighi giuridici imposti al richiedente con decisione individuale a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, nei casi in cui il richiedente non ha rispettato tali obblighi e sussiste il rischio che si renda irreperibile;

-) per decidere in ambito di procedura di frontiera

-) quando è trattenuta nell'ambito di una procedura di rimpatrio

-) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico

-) nei casi di cui all'art. 29 del Regolamento Dublino (Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati membri possono trattenerne l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento a norma del presente regolamento, sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive)

Obbligo di trasposizione nel diritto nazionale di tutti i casi di detenzione

Emendamenti LIBE

Art. 8

1. Member States shall not hold a person in detention for the sole reason that he or she is applicant ***or on the basis of an applicant's nationality. The detention shall be based on a decision of judicial authorities, shall be strictly necessary for the purpose of securing the fulfilment of a specific and concrete obligation incumbent on the applicant, shall be ended as soon as the specific and concrete obligation has been fulfilled, and shall not be punitive in nature.***

Proposta di eliminare lett. d)

Note critiche - Considerazione generale ECRE

In the case of *Suso Musa v. Malta*, the Court held that where a State goes beyond its obligations under the Convention by enacting legislation pursuant to EU law explicitly authorising the entry or stay of asylum seekers, "an ensuing detention for the purpose of preventing unauthorised entry may raise an issue as to the lawfulness of the detention under Article 5(1)(f)". (una detenzione al fine di prevenire l'accesso non autorizzato può sollevare una questione in merito alla legittimità del trattenimento ai sensi dell'articolo 5 (1)(f) della Convenzione).

Under an appropriate reading of human rights requirements, asylum seekers, who have a right to remain on the territory of Member States, may not be detained for immigration reasons as making an "unauthorised entry", under Article 6 of the Charter, but only for the purpose of "securing the fulfilment of an obligation prescribed in law" in line with Article 5(1)(f) of the ECHR. In accordance with the jurisprudence of the ECtHR, recalled in a ruling delivered on 5 July 2016 in *O.M. v Hungary*, detention imposed to fulfil an obligation prescribed by law in accordance with Article 5(1)(b) ECHR **must meet a number of guarantees** (l'arresto e la detenzione devono essere giustificati da un'obbligazione prescritta dalla legge). Arrest and detention must be for the purpose of securing its fulfilment and not be punitive in character; this obligation should not be given a wide interpretation. It has to be specific and concrete.

ECRE notes that a number of grounds in the Directive and the recast proposal do not necessarily fulfil the criteria of "fulfilment of obligation prescribed by law".

Decisione Corte Giustizia Unione Europea 15 marzo 2017 nella causa C- 528/15 su Articolo 28, paragrafo 2 – Trattenimento ai fini di trasferimento – Articolo 2, lettera n) – Notevole rischio di fuga – Criteri obiettivi – Assenza di definizione legale

L'articolo 2, lettera n), e l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 604/2013 letti nel loro combinato disposto devono essere interpretati nel senso che essi impongono agli Stati membri di fissare, in una norma vincolante di portata generale, i criteri obiettivi su cui si fondano i motivi per temere la fuga del richiedente protezione internazionale oggi sottoposto a una procedura di trasferimento. L'assenza di una norma di tal genere determina l'inapplicabilità dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento medesimo.

I MINORI

ART. 11

MINORI sono **TRATTENUTI COME MISURA DI ULTIMA RATIO /prima era "ultima risorsa")** "dopo avere accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace"

Ma deve essere **accertato con attenzione, perché trattasi di minore con adulto/familiare e dunque potrebbe escludersi per il numero di persone il trattenimento se non sono verificate quelle condizioni**

I MINORI NON ACCOMPAGNATI "sono trattenuti SOLO in circostanze eccezionali"

Mai in istituti penitenziari

Devono essere rilasciati "il più rapidamente possibile"

Devono avere una sistemazione separata da quella degli adulti

in ogni caso



"in casi debitamente giustificati e per un periodo di tempo ragionevole di durata più breve possibile"



DEROGA "se il richiedente è trattenuto in un posto di frontiera o in una zona di transito": si deroga al diritto di istruzioni e al collocamento delle famiglie in luoghi separati/alla divisione uomini-donne

Ai MNA deve essere fornita sistemazione in Istituti idonei

COLLEGAMENTO CON

Art. 40 Proposta Regolamento Procedure

La **procedura accelerata** (entro 2 mesi/trattenimento?) può essere applicata ai MNA SOLO SE:
proviene da un Paese di origine sicuro
non può essere considerato pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o è stato espulso per tali motivi

Art. 41 Proposta Regolamento Procedure

La **procedura di frontiera** (entro 4 settimane/trattenimento?) si applica anche ai MNA SOLO SE:
proviene da un Paese di origine sicuro
non può essere considerato pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o è stato espulso per tali motivi
proviene da un Paese terzo sicuro
ha indotto in errore le autorità con informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni o documenti che avrebbero potuto influenzare la decisione negativa

ATTUALE D.LGS. 142/2015: art. 19, co. 6:

il MNA non può essere trattenuto o accolto nei CAS

Art. 19, co. 2 lett. a) TU 286/98: divieto di espulsione

**SARÀ COMPATIBILE LA NUOVA PREVISIONE DELLA RIFUSA DIRETTIVA ACCOGLIENZA CON QUESTE
DISPOSIZIONI? SOPRATTUTTO CON QUELLA DEL TU?**

Principio di parità di trattamento tra minori

**Obbligo cmq per lo Stato di tutelare il minore e la sua condizione
di richiedente asilo non può indurre un peggioramento della sua condizione**

ART. 17-BIS

minore in attesa del trasferimento Dublino: ha accesso alle adeguate misure educative
/d. Art. 14 (testo attuale, confermato): accesso all'istruzione entro 3 mesi – tempo eccessivo)

**Non sono misure diverse dal diritto all'istruzione ex art. 14
A NON HA DIRITTO alle altre misure di accoglienza**

ART. 22 – MINORI

accoglienza insieme ai genitori, agli adulti per loro responsabili, ai fratelli minori

coloro che si occupano dei minori e dei MNA:

non devono essere stati condannati per reati che coinvolgono minori

devono avere una specifica e continua formazione

ART. 23 – MINORI NON ACCOMPAGNATI

entro 5 gg. dalla domanda di protezione → nomina di un TUTORE
art. 22 proposta Regolamento procedure: (entro 5 gg. nomina tutore)

MNA è "immediatamente INFORMATO della nomina"

ad uno stesso tutore NON può essere affidato "simultaneamente un numero sproporzionato di minori non accompagnati"

SIMULTANEAMENTE? Significa che se l'affidamento avviene per periodi successivi non c'è un limite?

NUMERO SPROPORIZIONATO? Manca indicazione di massima

nomina di AUTORITÀ che CONTROLLA che i tutori svolgano in modo soddisfacente il loro compito

LE MISURE DI ACCOGLIENZA (artt. 16-19)

ART. 2

Condizioni di accoglienza: "il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo"
Condizioni materiali di accoglienza: "le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario"
Benefici non alimentari di prima necessità che corrispondano alle esigenze dei richiedenti nelle loro specifiche
Condizioni di accoglienza, quali articoli sanitari, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni
Combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere"

ART. 16

ACCESSO alle condizioni materiali di accoglienza "dal momento in cui manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale" (subordinato all'insussistenza di mezzi sufficienti autonomi) – si conferma che il trattamento può essere meno favorevole di quello riservato ai cittadini

ART. 17 (vecchio art. 18)

Alloggio: deve garantire una "qualità di vita adeguata":
in locali per r.a. durante l'esame della domanda presentata in frontiera o nelle zone di transito;
in centri di accoglienza;
in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture.

Si conferma che “**in via eccezionale**” possono essere stabilite modalità di accoglienza DIVERSE ma:
per un periodo ragionevole di durata più breve possibile

Viene comunque garantita l'assistenza sanitaria

**NON C'È UN MODELLO DI ACCOGLIENZA,
SONO INDICATE GENERICAMENTE LE CONDIZIONI,
SI LASCIA AL SINGOLO STATO MEMBRO DETERMINARE
QUALE TIPO DI CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA RISERVARE**

ART. 17 BIS ESCLUSIONE MISURE DI ACCOGLIENZA

NO misure di accoglienza in uno Stato diverso da quello competenze ex Dublino

MA: "Gli Stati membri assicurano un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti"

Significa il trattenimento?

Art. 8 proposta Direttiva accoglienza: il trattenimento (anche) per determinare il Paese competente

ART. 29 proposta Dublino IV: "notevole rischio di fuga"



Trattenimento

Il DRAFT propone l'eliminazione di questo articolo perché "Non è necessario, perché irrilevante, la distinzione tra condizioni di accoglienza e trattamento dignitoso. Il minore dovrebbe sempre avere pieno accesso all'istruzione. Non è chiaro che cosa significa 'adatto' in questo contesto"

Irrelevant as a distinction between reception conditions and dignified treatment is not necessary. A minor should always have full access to education. It's unclear what 'suitable' means in this context"

ART. 18 ASSISTENZA SANITARIA

Proposta direttiva

Gli Stati membri provvedono affinché , indipendentemente dal luogo in cui devono essere presenti in base al regolamento Dublino, i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e, compresi i gravi disturbi mentali. → art. 16 Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza MA NON dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e MA NON dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi di cui al paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Note

Sarebbe determinante piena equiparazione richiedente asilo con cittadino UE e limitazione a prestazioni d'urgenza solo nella fase iniziale della domanda

Proposta LIBE

Member States should ensure that applicants receive full access to necessary health care which should include, at least, emergency maternity care and essential treatment of illnesses, including of serious mental disorders, such as post-traumatic stress disorder (PTSD). To respond to public health concerns with regard to disease prevention and safeguard the health and rights of individual applicants, applicants' access to health care should also include and reproductive health services and preventive medical treatments such as vaccinations. Member States may require medical screening for applicants on public health grounds, in accordance with guidance to be established, jointly, by the European Union Agency for Asylum and the European Centre for Disease Prevention and Control. The results of medical screening should not influence the assessment of applications for international protection, which should always be carried out objectively, impartially and on an individual basis in line with Regulation Procedure

ART. 19 SOSTITUZIONE, RIDUZIONE E REVOCA DELLE MISURE DI ACCOGLIENZA

Proposta direttiva

possibilità di sostituire alloggio, vitto, vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità forniti in forma di sussidi economici o buoni, con condizioni materiali di accoglienza in natura; oppure
ridurre o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare le condizioni materiali di accoglienza il sussidio per le spese giornaliere.
Qualora
) lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senzainformare l'autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso o si renda irreperibile o
) 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
) abbia presentato una domanda reiterata o
) abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza; o
) abbia gravemente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo gravemente violento; o
) ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione; o
) non abbia rispettato l'obbligo presentazione domanda paese di primo ingresso e si sia recato senza un'adeguata giustificazione in un altro Stato membro nel quale
abbia
presentato la domanda di asilo; o
) sia stato rinvio dopo essere fuggito in un altro Stato membro.

Emendamenti LIBE

With regard to applicants Member States
in the situations described in paragraph 2,
***on the basis of a decision of judicial
authorities:***

eliminazione lett. g) relativo ad obbligo
presentazione domanda di asilo nel primo
di arrivo

eliminazione lett. h) rinvio da altro Stato
membro

Note critiche

Comitato economico sociale europeo: Occorre adottare un approccio basato su incentivi positivi per evitare movimenti secondari, piuttosto che un orientamento punitivo consistente nel sospendere, limitare, revocare o sostituire le condizioni di accoglienza ecc. Ciò risulta particolarmente sproporzionato nel caso di soggetti non richiedenti protezione internazionale nel primo paese di ingresso irregolare o di soggiorno legale.

Comitato delle Regioni Si ritiene che l'irreperibilità debba essere dichiarata solo quando l'assenza si protrae per un periodo congruo, così da evitare che allontanamenti sporadici o determinati da necessità possano portare a penalizzazioni eccessive. Per quanto riguarda il sussidio si propone solo la possibilità di riduzione, in quanto una revoca totale potrebbe generare situazioni di instabilità sociale.

Senato 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;

ECRE

ECRE reiterates its opposition to the punitive restriction of reception conditions for reasons related to the Dublin system. In that respect, the grounds in Article 19(2)(g) and (h) have a predominantly punitive character, liable to create more irregularity than it resolves. Lowering an asylum seeker's living conditions for failing to stay in one country – likely due to poor living conditions, as acknowledged by Recital 5 – creates little prospects for him or her not to move onwards again. At the same time, providing Member States with the power to sanction against asylum seekers who do not follow compulsory integration measures opens up risks of arbitrary restrictions on their living conditions.

ART. 21 VALUTAZIONE ESIGENZE PARTICOLARI

Proposta direttiva

Art. 21 Al fine di applicare efficacemente l'articolo 20, gli Stati membri valutano sistematicamente se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari e precisano la natura delle stesse. Tale valutazione è avviata è quanto prima...

Ai fini del paragrafo 1, gli Stati membri provvedono affinché il personale dell'autorità di cui all'articolo 26:

- a) sia formato e continui ad essere formato per individuare i primi segnali indicanti che un richiedente ha esigenze di accoglienza particolari e per rispondere a tali esigenze, una volta individuate;
- b) inserisca nel fascicolo del richiedente informazioni riguardanti le sue esigenze di accoglienza particolari, con l'indicazione dei segnali di cui alla lettera a) nonché raccomandazioni per il tipo di sostegno di cui il richiedente può aver bisogno;
- c) indirizzi il richiedente verso un medico o uno psicologo 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;
- e d) prenda in considerazione il risultato di tale esame nel decidere il tipo di sostegno particolare in termini di accoglienza che può essere concesso al richiedente.

Note

ECRE

Article 21(1) maintains the possibility for Member States to incorporate the assessment of special reception needs within the assessment of special procedural needs under the Asylum Procedures Regulation.

It should be noted, however, that common guidance on assessing special needs of applicants, provided through implementing acts on procedural needs under proposed Article 19(4) of the Asylum Procedures Regulation, is not provided in the context of reception. Article 21(2) introduces concrete elements with a view to enabling this systematic identification to become operational, which includes (a) training on detecting "first signs" of special reception conditions; (b) including information on special needs in the applicant's file; (c) referring to specialised medical professionals where there are signs of torture or violence; and (d) tailoring reception support.

However, despite notable improvements, the provision continues to omit the applicant's right to be heard in the assessment of special reception needs. The applicability of this right to be heard, under Article 41 of the Charter and as a general principle of EU law, entails the possibility for the applicant to submit observations during the identification process so as to explain why they should benefit from special reception conditions.

ART. 25 RICORSO (uguale)

impugnazione secondo il diritto nazionale

accesso al gratuito patrocinio "nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali
necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia"

garantito cmq il diritto al ricorso

**HA EVIDENZIATO CHE NEL DRAFT DELLA LIBE VIENE PROPOSTO CHE TUTTE LE DECISIONI
SULL'ACCOGLIENZA/REVOCHE/TRATTENIMENTO ECC. VENGANO ADOTTATE DALL'AUTORITÀ
GIUDIZIARIA E NON DA QUELLA AMMINISTRATIVA**

CRITICITÀ in Italia: ricorso al TAR – giudizio di legittimità e non di merito
Conferma che l'accoglienza NON è un diritto ma una concessione

Va comunque garantita l'applicazione della legge 241/90:

diritto al contraddittorio PRIMA della decisione finale

TAR Lazio, Roma, sentenza n. 5658/2015 - TAR Liguria n. 75/2017

CONTRA: TAR Piemonte 47/2017 esigenze di celerità connesse a reati: NON preventivo
contraddittorio