

Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (2003/9/CE).

Questa Direttiva¹ fa parte, insieme a quella relativa alla "qualifica" di rifugiato e a quella sulle "norme minime di procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, del tritico di direttive in materia di asilo presentate dalla Commissione in ottemperanza al disposto del nuovo articolo 63 del Trattato che istituisce le Comunità Europee.

Il suo scopo è quello di definire, in maniera armonizzata fra gli Stati membri² quale accoglienza deve essere riservata a chi chiede asilo. In altre parole, essa definisce i contenuti dell'assistenza che non può essere negata a chi è in quella "zona grigia" fra la presentazione della domanda di asilo e la decisione sulla stessa.

L'accoglienza riservata a questa proposta di Direttiva da parte degli Stati membri è stata formalmente molto calorosa. Nessuno Stato membro poteva politicamente negare il diritto dei richiedenti asilo ad avere cure mediche, un posto dove vivere, qualcosa per sfamarsi, una scuola per i bambini. Sull'esistenza di questi diritti nessuna voce si è levata, ma, alla fine, nel testo approvato, il contenuto di questi diritti si è svuotato e di molto.

Per Paesi che ricevono, come Germania e Regno Unito, decine di migliaia di domande di asilo ogni anno, il notevole esborso economico conseguente all'applicazione di tutte le norme contenute nella proposta di Direttiva presentata dalla Commissione costituiva un problema non indifferente anche da un punto di vista politico nella non soddisfacente condizione economica del momento.

Un altro aspetto da non sottovalutare per comprendere le ragioni delle profonde differenze fra il testo proposto dalla Commissione e quello approvato dal Consiglio è la preoccupazione, comune a tutti gli Stati membri, di non rendere appetibile la condizione di richiedente asilo a chi è spinto a lasciare il proprio Paese solo per motivazioni economiche e non per il timore di persecuzioni. Una condizione di "asilante" economicamente vantaggiosa, anche se a termine, costituirebbe un ottimo paravento per chi, fuggendo la miseria, è intenzionato a tentare la fortuna in un ricco Paese europeo.

L'esame comparato dell'articolato del progetto di Direttiva con il testo approvato è illuminante nel comprendere le motivazioni di cui sopra.

Già dalle definizioni (art. 2) scompare, fra i familiari del richiedente asilo (che bene o male, sono anch'essi da assistere, quando non possiedono un titolo proprio), la categoria degli "altri soggetti appartenenti al nucleo familiare, non coniugati e a carico".

Nell'ambito di applicazione (art. 3) viene specificato chiaramente che le misure di assistenza sono riservate a chi soggiorna regolarmente in qualità di richiedente asilo ed ai familiari, esaustivamente definiti dalla Direttiva ed inclusi nella domanda di asilo.

Anche le informazioni da fornire ai richiedenti asilo (art. 5) vengono ritoccate. L'obbligo dell'immediatezza delle informazioni da fornire per iscritto viene temperato da un termine di quindici dalla presentazione della domanda e dalla possibilità di fornirle oralmente. Scompare l'obbligo di informare i familiari della possibilità di presentare una domanda autonoma.

Il primo comma dell'art. 7 dispone il principio della libera circolazione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale, ma i commi seguenti, parecchio modificati rispetto al testo originario, si

¹ Direttiva presentata dalla Commissione [COM(2001)181] il 3 aprile 2001 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 213 E del 31 luglio 2001, approvata dal Consiglio dell'Unione Europea il 27 gennaio 2003 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 31 del 6 febbraio 2003. Gli Stati membri dovranno recepire le disposizioni nel diritto nazionale entro il 6 febbraio 2005.

² Per le particolari condizioni di adesione all'Unione Europea, la Direttiva non si applica alla Danimarca né, per scelta espressa di quel Paese, all'Irlanda. Il Regno Unito ha scelto invece di partecipare all'adozione e all'applicazione della Direttiva.

preoccupano di lasciare agli Stati membri la possibilità di stabilire, per il richiedente asilo, un luogo di residenza per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o “per il trattamento rapido ed il controllo efficace della domanda”, nonché il suo confinamento in un determinato luogo per motivi di ordine pubblico o per indeterminati motivi “legali”.

L’effettività del diritto alla libera circolazione all’interno dello Stato membro viene altresì diminuita dalla possibilità di subordinare la concessione delle condizioni materiali di accoglienza all’effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo.

Nel testo presentato dalla Commissione le limitazioni alla libertà personali erano più generiche con un rinvio al corrispondente articolo della proposta di Direttiva sull’armonizzazione delle procedure di esame di una domanda di asilo. Nel testo definitivo è stato soppresso il comma che prevede specifiche disposizioni per il ricorso, anche con assistenza legale gratuita, avverso provvedimenti limitativi della libertà personale e la possibilità di ricorso è stata inserita nel più generico articolo 21 che tratta dei mezzi di ricorso avverso tutti i dinieghi delle misure di assistenza previste dalla Direttiva.

Anche l’obbligo di provvedere all’effettiva scolarizzazione dei minori alle stesse condizioni dei cittadini entro sessantacinque giorni dalla presentazione della domanda di asilo – previsto dal testo presentato dalla Commissione – è stato ridotto, dall’art. 10, ad un consenso all’accesso, in condizioni simili a quelle dei cittadini, al sistema educativo entro tre mesi dalla presentazione della domanda di asilo.

Forti resistenze ha incontrato la disposizione – inserita nel testo originario – di vietare agli Stati membri di negare ai richiedenti asilo l’accesso al lavoro e alla formazione professionale per più di sei mesi.

Molti Paesi, come Germania e Austria si sono fortemente opposti a tale formulazione che coinvolge aspetti legati al lavoro e alla previdenza sociale che esulano dalle previsioni dell’art. 63 del Trattato.

In sede di compromesso portato fino al livello del Consiglio GAI furono redatti i definitivi artt. 11 e 12. L’accesso al lavoro viene consentito ai richiedenti asilo al massimo entro un anno dalla presentazione della domanda, a condizione che la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato non abbia subito ritardi per colpa dello stesso richiedente. Gli Stati membri potranno dare, comunque, la priorità nel lavoro ai cittadini dell’Unione, dello Spazio Economico Europeo e ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell’Unione.

L’accesso alla formazione professionale potrà essere consentito anche indipendentemente dall’accesso al mercato del lavoro oppure seguirà, se collegata ad un contratto di lavoro (ipotesi frequente in Germania) le regole dettate per l’accesso al lavoro.

Le disposizioni contenute negli articoli 13, 14 e 15 della Direttiva che disciplinano le condizioni materiali di accoglienza (alloggio, vitto, assistenza sanitaria) erano precedute, nel testo presentato dalla Commissione, dall’obbligo di riconoscere tali condizioni materiali sia durante i procedimenti ordinari sia durante quelli di ricorso, se essi consentono la permanenza del richiedente asilo nello Stato membro. Il riferimento al permanere delle condizioni di accoglienza durante i procedimenti di ricorso non è più presente nel testo definitivo. Analoghi riferimenti al permanere dei documenti attestanti la qualità di richiedente asilo durante la fase di ricorso e al permanere dell’assistenza sanitaria sono stati soppressi nel precedente art. 6 e nel successivo art. 15. Ciò, unitamente alla soppressione della disciplina delle procedure di appello nella proposta di direttiva sulle procedure per l’esame di una domanda di asilo indica abbastanza chiaramente la volontà degli Stati membri di limitare l’armonizzazione al solo primo grado di giudizio.

Le condizioni materiali di accoglienza, proprio per la loro quantificabilità economica, sono state parecchio ridotte nel testo definitivo.

Nell'art. 13 sono state inserite, per esempio, norme che consentono agli Stati membri di "subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza ... alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti" oppure di "obbligare i richiedenti asilo a sostenere o contribuire a sostenere i costi ... qualora dispongano di sufficienti risorse" o addirittura di chiedere un rimborso se emerge, successivamente alla concessione di sussidi, che il richiedente asilo possedeva risorse adeguate.

Il testo originario si limitava a prevedere una riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza dopo tre mesi dall'accesso al lavoro, fermo restando un sussidio per l'alimentazione e l'assistenza sanitaria in caso di insufficienza di risorse personali.

Nella proposta di Direttiva presentata dalla Commissione era chiarito che l'alloggio può essere fornito sia mediante controvalore monetario sia in natura in locali appositamente attrezzati, in centri di accoglienza in case, appartamenti o alberghi privati.

Nel testo definitivo dell'art. 14 il riferimento al controvalore monetario è scomparso, sostituito da un più generico "Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso..." e alle forme già previste dal testo originario si è aggiunto la possibilità di non meglio specificate "altre strutture atte a garantire un alloggio".

Nel medesimo articolo è stata introdotta la possibilità, per gli Stati membri, di derogare alle modalità prescritte per la concessione delle condizioni materiali di accoglienza "per un periodo ragionevole e di durata il più breve possibile" nei casi di presame della domanda di asilo, di domande presentate in frontiera, di esaurimento delle possibilità alloggiative o di indisponibilità di condizioni materiali di accoglienza in una determinata area geografica.

L'articolo 15 riduce, infine, l'assistenza sanitaria di base nelle fasi del ricorso avverso una decisione di diniego al minimo costituito dal pronto soccorso e dal trattamento essenziale delle malattie.

Per gli stessi motivi per i quali è stata di molto diminuita l'ampiezza della concessione delle condizioni materiali di accoglienza, nel testo definitivo (art. 17) è stata di molto aumentata la possibilità di revoca delle stesse.

Mentre nel testo originario, per vedersi ridurre o revocare, le misure di assistenza era necessario che il richiedente asilo si rendesse irreperibile, nel testo definitivo basta che egli lasci senza permesso il luogo di residenza stabilito.

Viene, inoltre, stabilito che possano essere negate le condizioni materiali di accoglienza se il richiedente asilo ha indugiato, dopo il suo ingresso nello Stato membro, a presentare la domanda di asilo ed, inoltre, viene ribadita la possibilità di chiedere un rimborso al richiedente asilo che abbia occultato le proprie risorse economiche, nonché la possibilità di sanzioni per violazioni alle regole di convivenza nei centri di accoglienza.