

Direttiva del Consiglio sulle norme minime della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. (2001/55/CE)

A parte quelle esaminate in precedenza, più che altro rivolte alla collaborazione di polizia, questa Direttiva¹ è stata la prima ad ampio respiro ad esser stata discussa ed approvata in seno al Consiglio dell'Unione Europea².

La scelta di “rompere il ghiaccio” con questa Direttiva probabilmente non fu casuale. Per cogliere ancora l'ultimo refolo del vento di Tampere, si considerò che gli Stati membri potessero accogliere con favore uno strumento normativo per regolare un fenomeno, come quello dell'esodo dei Kosovari, che l'Unione Europea aveva sopportato l'anno precedente.

In pratica, la prima Direttiva del “pacchetto” della nuova normativa su immigrazione ed asilo che la Commissione Europea lanciava sul tappeto poteva apparire la soluzione del problema appena vissuto. Tale strategia si è rivelata vincente e ne sono testimoni il brevissimo lasso di tempo intercorrente fra la proposta e la sua approvazione, nonché le limitate modifiche apportate dagli organi del Consiglio dell'Unione Europea al testo base. Il testo risultante non è comunque esente da pecche, dovute, forse, alla novità dello strumento della Direttiva in materie connesse con l'asilo e l'immigrazione.

Coma già accennato, la Direttiva disciplina il trattamento dei cittadini di Paesi terzi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese, o da esso sono stati evacuati, in occasione di eventi bellici o calamitosi, o per il pericolo di esser sottoposti a trattamenti inumani o, comunque, soggetti a rischio di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani.

Le norme contenute nella Direttiva non sono di immediata applicazione, ma subordinate ad una decisione del Consiglio dell'Unione Europea che, su proposta della Commissione, accerta il verificarsi di un “afflusso massiccio”.

La decisione, a maggioranza qualificata, dovrebbe anche ripartire gli sfollati fra gli Stati membri.

Il condizionale è d'obbligo in quanto la soluzione fornita dalla Direttiva al problema della solidarietà fra i partecipanti³ non è delle più lineari. Le disposizioni riflettono una concezione volontaristica dell'accoglienza senza alcuna imposizione per gli Stati membri, forse fondata sulla speranza di un difficile verificarsi dell'evento.

La disponibilità all'accoglienza, in termini numerici o generali (art.25), è comunicata dagli Stati membri al Consiglio. Non si rinviene, nella Direttiva, alcuna norma secondo la quale il Consiglio può valutare la disponibilità manifestata dai singoli Stati membri, ma “le informazioni fornite dagli Stati membri sulla loro capacità ricettiva” sono inserite, al pari di una stima della portata dei movimenti degli sfollati, nella sua decisione che dichiara “l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati” (art. 5).

Ovviamente se la capacità ricettiva complessiva mostrata dagli Stati membri è superiore al numero degli sfollati da assistere, i problemi saranno solo di ordine patrimoniale per la ripartizione (art. 24) del Fondo europeo per i rifugiati⁴.

Più complessa sarà l'evenienza che il numero delle persone ammissibili alla protezione temporanea superi la capacità di accoglienza dichiarata dagli Stati membri.

Nessuna disposizione è contenuta nella Direttiva per superare tale, pur prevista, evenienza. L'art. 25 della Direttiva, si limita, infatti, a rinviare la questione ad una riunione urgente del

¹ Recepita nell'ordinamento italiano con il Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, in Gazzetta Ufficiale. n. 93 del 22 aprile 2003, S.O.

² La Proposta di Direttiva porta la data del 24 maggio 2000. La Direttiva è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea il 20 luglio 2001 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il successivo 7 agosto.

³ Non tutti i 15 Paesi attualmente facenti parte dell'Unione. Ai sensi dei protocolli sulla rispettiva posizione allegati al Trattato sull'Unione europea, alla Danimarca non si applicano le norme di questa Direttiva. Il Regno Unito e l'Irlanda hanno, invece, scelto di partecipare alla sua adozione ed applicazione.

⁴ Decisione del Consiglio dell'Unione Europea 2000/596/CE.

Consiglio “che esamina la situazione e prende i provvedimenti appropriati, compresa la raccomandazione di un ulteriore sostegno allo Stato membro interessato.”

Il problema principe di un afflusso di sfollati, ossia quello della sua equa ripartizione – già manifestatosi durante la crisi del Kosovo – non riceve una soluzione ben definita dalla Direttiva in esame che, nella versione della proposta originaria, non conteneva neppure il rinvio al Consiglio della decisione sul problema.

Neppure è chiarissima la durata massima della protezione temporanea. Ai sensi dell’art. 6, il Consiglio dell’Unione Europea può far cessare in qualsiasi momento il regime di protezione temporanea, ma è proprio in assenza di tale decisione che le deroghe al limite massimo di un anno prescritto dall’art. 4 non appaiono ben definite. Il comma 2 del medesimo art. 4 prescrive, infatti, che “qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può deliberare, a maggioranza qualificata ... [su] una proposta di prorogare detta protezione temporanea di un anno”, ma non chiarisce se questa proroga, su decisione del Consiglio, sia alternativa o supplementare rispetto alla proroga automatica, di sei mesi in sei mesi e fino ad un anno disposta dal primo comma del medesimo articolo 4.

Le cd. “norme procedurali” rivolte agli Stati membri vengono completate dall’enunciazione (artt. 25 e 26) del principio del “doppio assenso” necessario per il trasferimento degli sfollati. Il gradimento al trasferimento fra gli Stati membri deve essere manifestato, oltre che dagli Stati medesimi, anche dagli sfollati e ciò costituirà senz’altro, stante le verosimilmente possibili diverse forme di assistenza, un ulteriore ostacolo ad una equa ripartizione fra gli Stati membri.

Il Capo III della Direttiva (artt. 8 -16) dispone degli obblighi degli Stati membri nei titolari della protezione temporanea circa assistenza sanitaria, alloggio, accesso al lavoro, accesso all’istruzione, al ricongiungimento familiare etc.

E’ interessante notare, a questo riguardo alcune differenze fra il testo originario della proposta e la Direttiva approvata che riflettono l’irrigidimento delle posizioni nazionali sul tema.

Nel testo originario, per esempio, non figuravano le disposizioni ora presenti nell’art.11 che impone la riammissione – sull’esempio della Convenzione di Dublino e del successivo Regolamento – della persona che gode della protezione temporanea qualora essa soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro.

L’originario art. 10 prescriveva la completa equiparazione degli sfollati ai rifugiati e la possibilità di intraprendere qualsiasi attività lavorativa concessa a questi ultimi. Nella versione finale (divenuta art. 12) l’equiparazione ai rifugiati scompare e gli Stati membri, pur riconoscendo agli sfollati di intraprendere – ma per un periodo non superiore alla durata della protezione temporanea – qualsiasi attività autonoma o subordinata, possono stabilire misure che diano la priorità ai cittadini dell’Unione Europea, ai Cittadini di Paesi dello Spazio Economico Europeo e ai cittadini di Paesi terzi che soggiornino regolarmente nel Paese.

Il trattamento delle malattie, previsto come misura minima di assistenza dall’originario art. 11 è divenuto, nel definitivo art. 13, “il trattamento essenziale delle malattie”. Il medesimo art. 13 nella versione definitiva, si preoccupa anche di specificare che nella quantificazione dell’aiuto necessario, si tiene conto della capacità di provvedere alle proprie necessità per gli sfollati che svolgono una attività lavorativa.

Anche nell’accesso all’istruzione la versione definitiva è più rigida dell’originaria, almeno per gli sfollati adulti. L’obbligo di accesso al sistema educativo generale (art. 12 testo originario) è divenuto, nel definitivo art. 14, una mera facoltà.

Il ricongiungimento familiare (articolo 13 del testo originario) è divenuto più difficile con la stesura delle disposizioni definitive contenute nell’art. 15 della Direttiva.

Nella proposta della Commissione l'eventualità da prendere in considerazione è la separazione di famiglie già costituite nel Paese di origine a causa dell'afflusso massiccio. Le categorie di familiari che potevano chiedere ed ottenere il ricongiungimento erano individuate nel coniuge (o nel convivente se lo Stato membro dia una tutela alle coppie di fatto) nei figli, non sposati, della coppia o di uno dei coniugi, anche adottati e in altri familiari che, per particolari condizioni di salute, erano a carico del richiedente.

Nella versione definitiva l'accento viene posto più sul bisogno di protezione e delle difficoltà personali che sul semplice fatto della separazione.

L'art. 15 della Direttiva prescrive, infatti, che il diritto al ricongiungimento spetta al solo coniuge e ai figli minorenni e non sposati della coppia o di uno dei coniugi (o dei partner) che godano della protezione temporanea in un altro Stato membro. Per gli altri familiari a carico – divenuti “parenti stretti” nel testo definitivo – che godono della protezione temporanea in uno degli Stati membri, non esiste un obbligo al ricongiungimento, ma solo una possibilità, che sarà valutata “tenendo conto delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo”.

Per i familiari che non godono in un altro Stato membro del regime di protezione temporanea, il ricongiungimento potrà avvenire solo se essi “hanno bisogno di protezione”. Sussistendo questo requisito, gli Stati membri sono obbligati al ricongiungimento del coniuge (o partner se la legislazione nazionale tutela le coppie di fatto) e dei figli minori non sposati e hanno facoltà di permettere il ricongiungimento degli altri “parenti stretti a carico”.

In tal modo il coniuge o figli minori dello sfollato che vivono in un Paese terzo ove non corrono pericoli, non hanno alcun diritto al ricongiungimento.

La Direttiva si chiude con le disposizioni intese ad regolare il rimpatrio degli sfollati. Anche qui si rinviene qualche novità in senso restrittivo: alle norme sui rimpatri assistiti e volontari è stato aggiunto l'art. 22 che tratta dei rimpatri forzati.