

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri»**

(2002/C 48/14)

Il Consiglio, in data 6 giugno 2001, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 63 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Mengozzi, Correlatore Pariza Castaños, in data 7 novembre 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 28 novembre 2001, nel corso della 386<sup>a</sup> sessione plenaria, con 115 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La presente proposta fa parte di una serie di proposte di direttiva — in corso d'esame da parte del Comitato — che ha lo scopo di costruire un regime europeo comune in materia d'asilo. S'ispira al paragrafo 14 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, per dare attuazione all'art. 63 del Trattato CE.

1.2. I suoi obiettivi sono:

- stabilire norme minime relativamente alle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo;
- individuare le diverse condizioni d'accoglienza a seconda delle diverse fasi o dei diversi tipi di procedure o le diverse categorie di persone;
- migliorare l'efficienza dei sistemi nazionali;
- limitare i movimenti secondari;
- rendere analoghe le condizioni di vita dei richiedenti in tutti gli Stati membri.

1.3. Nella sua preparazione la Commissione ha proceduto alla consultazione dell'ACNUR e di alcune organizzazioni non governative più direttamente interessate.

## 2. Sintesi della proposta

2.1. La proposta della Commissione si articola in otto parti.

2.2. Nella prima parte è definito l'ambito d'applicazione ed il significato dei termini utilizzati. In particolare:

- la direttiva non si applica ai cittadini dell'UE;
  - le coppie di fatto ricevono lo stesso trattamento delle coppie regolarmente sposate solo negli Stati membri che riconoscono questa parità di trattamento;
  - non viene operata alcuna distinzione, invece, nel caso di figli a carico dei genitori;
  - la direttiva non si applica alle domande d'asilo presentate presso le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri;
  - gli Stati membri possono scegliere se applicare o meno la direttiva in relazione ai procedimenti relativi ad una protezione diversa dalla Convenzione di Ginevra.
- 2.3. La seconda parte tratta dalle disposizioni generali concernenti i benefici concessi ai richiedenti asilo:
- di ricevere tutte le informazioni a lui necessarie;
  - di essere fornito di un documento che certifichi il suo status;
  - di circolare liberamente all'interno di tutto o parte del territorio nazionale;
  - di salvaguardare l'unità del proprio nucleo familiare;
  - di ricevere l'assistenza sanitaria e psicologica;
  - dell'istruzione per i minori;
  - di accedere al mercato del lavoro ed alla formazione professionale.

2.4. La terza e quarta parte recano disposizioni sulle condizioni materiali d'accoglienza, che devono garantire una qualità della vita adeguata e la protezione dei diritti fondamentali ai richiedenti asilo. Si riferiscono quindi all'alloggio ed all'assistenza sanitaria e psicologica.

2.5. La quinta parte elenca i casi nei quali può essere ridotta o revocata la condizione d'accoglienza a seguito di comportamenti negativi, quali:

- rendersi irreperibile;
- ritirare la domanda d'asilo;
- occultare le proprie risorse finanziarie;
- essere considerato una minaccia per la sicurezza nazionale;
- comportarsi in modo violento.

2.6. La sesta parte detta disposizioni specifiche a favore di persone portatrici d'esigenze particolari, quali i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le vittime d'abuso o discriminazioni sessuali, le vittime di torture o violenze, i genitori singoli.

2.7. La settima e l'ottava parte definiscono le azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema d'accoglienza e le disposizioni finali. Ovvero la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri e con la Commissione; il ruolo delle comunità locali, il sistema d'orientamento, sorveglianza e controllo a livello nazionale e comunitario. La proposta prevede che gli Stati membri recepiscano la direttiva entro il 31 dicembre 2002.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione gli obiettivi della presente proposta di direttiva, ne condivide la sostanza, e formula alcune osservazioni sui suoi contenuti, premettendo che le norme minime devono basarsi sulle migliori pratiche e che un equo e civile standard d'accoglienza costituisce il miglior viatico per un buon processo d'integrazione o per un giusto ritorno nei paesi d'origine, sussistendone le condizioni.

3.2. Allo stesso tempo fa notare che i temi affrontati — che ottemperano al mandato contenuto nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 nei paragrafi 13, 14 e 15 — vanno affrontati nell'ottica dei diritti umani fondamentali e s'inquadrano in un contesto giuridico internazionale, del quale fanno parte non solo la Convenzione di Ginevra e il Protocollo di New York del 1967, ma anche la

Convenzione europea sui diritti umani, il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e la Convenzione sui diritti del fanciullo.

3.3. Pur facendo riferimento a numerosi strumenti giuridici internazionali che garantiscono diritti di varia natura, la proposta di direttiva evita di usare la parola «diritti» sostituendola con svariate locuzioni quali «libertà di ...», «possibilità di ...», «accesso a ...» o «possono ...». Unica eccezione, il più volte citato «diritto» a adire l'autorità giudiziaria. N'emerge l'immagine del richiedente asilo, come di una persona sostanzialmente priva di diritti. Il Comitato si domanda se quest'immagine s'inquadri agevolmente nel contesto giuridico internazionale succitato.

### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato considera ovvio che le disposizioni della presente direttiva siano applicate anche ai procedimenti d'esame di domande intese ad una protezione diversa da quella conferita dalla Convenzione di Ginevra (Art. 3).

4.1.1. Appare inevitabile che il convivente (Art. 2) sia riconosciuto tale solo negli Stati membri, in cui la domanda viene esaminata, che equiparano nella loro legislazione le coppie non sposate a quelle sposate, altrimenti si verrebbe a creare una discriminazione o un effetto improprio d'armonizzazione delle norme nazionali in materia.

4.2. Quello della libera circolazione (Art. 7) è un punto molto delicato per la difficoltà di riuscire a conciliare il rispetto di tale diritto fondamentale con le esigenze legate allo svolgimento rapido delle procedure d'esame delle domande d'asilo. Il Comitato apprezza lo sforzo di limitare le restrizioni alle finalità perseguite dalla direttiva e di bilanciarle con deroghe e garanzie di ricorso ad un organo giudiziario, tuttavia non può nascondersi che tale limitazione rischia di ridurre l'efficacia di altre concessioni, come quella, ad esempio, di accedere al mercato del lavoro. Pertanto ritiene che, salvo giustificate eccezioni — che non devono valere oltre un certo limite di tempo — dettate dall'amministrazione delle procedure, la libera circolazione debba essere garantita per tutto il territorio nazionale.

4.3. È evidente il vantaggio materiale e morale che deriva — sia per lo Stato ospitante che per i richiedenti asilo — dalla possibilità di accedere al mercato del lavoro (Art. 13). Il periodo di sei mesi, oltre il quale non può essere negato tale accesso, appare congruo, anche se la forma negativa lascia

intendere l'esistenza di resistenze alla concessione di tale — quale il Comitato lo ritiene — «diritto». Per questo motivo la genericità di formulazione dell'art. 14 e l'ampia delega lasciate agli Stati membri nello stabilirne le modalità lasciano perplessi. Dovrebbe almeno essere specificato che tale accesso riguarda sia il lavoro indipendente che quello dipendente e che, in quest'ultimo caso, i suoi diritti e trattamenti sono equiparati a quelli del lavoratore nazionale. Rendere difficile e limitare l'accesso al lavoro ha come unico risultato di favorire la crescita del lavoro clandestino.

4.3.1. Allo stesso modo la proposta di direttiva fissa un limite di sei mesi per l'accesso alla formazione professionale (Art. 14), fondamentale per accelerare l'integrazione. Il Comitato ritiene che tale limite, ragionevole per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, non sia adeguato nel caso della formazione professionale. La formazione va offerta con la massima ampiezza ai cittadini dei Paesi terzi affidati alle cure di uno Stato membro. Questa considerazione è dettata da due ragioni. Anzitutto, qualsiasi formazione impartita a tali persone si ripercuoterà positivamente sullo sviluppo del loro Paese d'origine nel caso in cui vi facciano ritorno. Non va dimenticato l'impegno della politica comunitaria d'immigrazione a favore dello sviluppo congiunto e la mobilità per dotare i paesi d'origine di gente formata. In secondo luogo, nel caso in cui tali persone rimangano in uno Stato membro, il loro successivo accesso al mercato del lavoro sarà agevolato dalla formazione ricevuta.

4.3.2. Questi stessi criteri, che il Comitato considera elementi a favore della concessione di una formazione ai richiedenti asilo, possono essere estesi ad altri terreni formativi, quali la lingua, la conoscenza della società del paese d'accoglienza e delle sue istituzioni, ecc. Sarebbe quindi opportuno che la proposta di direttiva includesse un paragrafo sull'istruzione che evidenziasse l'obbligo dello Stato membro di apportare elementi educativi sin dall'inizio della procedura d'accoglienza.

4.3.3. A tal proposito, va ricordato che l'Iniziativa comunitaria per le pari opportunità (EQUAL) fa esplicito riferimento ai richiedenti asilo nel quadro delle politiche dell'occupazione attive e preventive e politiche antidiscriminatorie e d'uguaglianza delle opportunità.

4.4. I riferimenti per la definizione delle condizioni materiali d'accoglienza (Artt. 15-19) sono reperibili particolarmente

sia nel Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, che nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Esse devono assicurare un tenore di vita adeguato per la salute e il benessere dei richiedenti asilo e dei familiari al seguito, la separazione tra uomini e donne nella salvaguardia dell'unità della famiglia, l'istruzione ai minori, la valutazione delle esigenze particolari degli anziani, dei bambini e dei disabili, la possibilità di professare in luoghi adeguati la propria religione e di svolgere le attività culturali nelle stesse condizioni di libertà dei cittadini del Paese<sup>(1)</sup>.

4.4.1. La permanenza nei centri d'accoglienza dev'essere il più breve possibile — specie tenendo conto che spesso i centri d'accoglienza assomigliano a luoghi di detenzione —, sostituendola con forme alternative e normali d'alloggiamento. Ma durante il periodo di tale permanenza è molto importante una qualche forma di coinvolgimento degli ospiti nella gestione del centro e la possibilità di rivolgersi ad un'autorità indipendente, che garantisca la protezione dalla violazione dei diritti individuali.

4.4.2. L'ammontare e la natura (monetari, in natura, buoni) dei sussidi è fondamentale, perché determinante per il livello e la qualità di vita dei richiedenti asilo, che non dovrebbe essere troppo differente da Stato membro a Stato membro. Tuttavia il Comitato è consapevole che tali differenze, non sempre giustificate dal diverso costo della vita e da diverse condizioni ambientali, esistono e che il sistema d'orientamento, sorveglianza e controllo, previsto all'art. 30 non sembra sufficiente a far sì che i richiedenti asilo godano in tutti gli Stati membri di condizioni materiali analoghe d'accoglienza. Occorre un sistema di monitoraggio europeo con la partecipazione dell'ACNUR, delle ONG competenti e delle parti sociali per ciò che attiene al lavoro. Ogni anno i risultati delle rilevazioni devono essere consegnati alla Commissione.

4.4.2.1. Relativamente all'ammontare effettivo dei sussidi, il Comitato ritiene che affermare che esso deve essere tale da evitare che la persona cada nell'indigenza, non sia sufficiente. Sarebbe opportuno prevedere che il sussidio sia definito in riferimento alla pensione sociale e, dove essa non esista, all'assegno erogato da un istituto che svolga una funzione analoga. In ogni caso, quanto viene concesso in diverse forme ai richiedenti asilo deve tener conto dell'insieme dei benefici di cui godono i cittadini degli Stati membri.

(1) Articolo 4 della Convenzione di Ginevra: «Religion — Les États contractants accorderont aux réfugiés sur leur territoire un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux nationaux en ce qui concerne la liberté de pratiquer leur religion et en ce qui concerne la liberté d'instruction religieuse de leurs enfants.»

4.4.2.2. L'uso di buoni al posto di sussidi monetari è stato duramente criticato in alcuni paesi per le difficoltà che provoca ai richiedenti asilo e per il fatto di creare un'inutile differenziazione rispetto al resto della popolazione. Il Comitato ritiene che la proposta di direttiva non debba prevedere l'uso di buoni.

4.5. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e psicologica (Artt. 20-21), il Comitato ritiene che non sia giustificata una differenza di prestazioni secondo il tipo di procedimento adottato e che pertanto a tutti dovrebbe essere comunque garantita l'assistenza sanitaria di base.

4.6. La schematizzazione contenuta nell'art. 22 relativa alla riduzione o revoca delle condizioni d'accoglienza non appare logica né rispondente alle finalità della presente direttiva. In effetti, se il richiedente asilo:

- ritira la propria domanda, non rientra più sotto questa direttiva;
- è considerato una minaccia per la sicurezza nazionale o vi sono motivi di credere che abbia commesso crimini di guerra o contro l'umanità, ricade sotto la competenza dell'autorità giudiziaria o deve essere motivo di revoca delle condizioni d'accoglienza nel caso non potesse ricadere sotto la giurisdizione del paese d'accoglienza;
- si rende irreperibile per oltre 30 giorni o non si conforma all'obbligo di rimanere in una determinata località, vanno valutate le ragioni di tale condotta e, in base al principio di proporzionalità, si deve decidere se proseguire la procedura d'accoglimento o cessarla, ma in ogni caso sembra incongruo ridurre condizioni d'accoglienza che la direttiva stessa definisce minime.

4.6.1. Il solo caso in cui possono essere ridotte le condizioni d'accoglienza appare essere quello in cui il richiedente asilo abbia occultato le proprie risorse finanziarie, per la semplice ragione che possa in tutto o in parte provvedere alle proprie esigenze. Comunque l'assistenza sanitaria di base, nell'interesse stesso del paese d'accoglienza, dovrebbe essere garantita e non solo in caso d'emergenza.

4.7. Il Comitato ritiene soddisfacente la parte relativa alle disposizioni a favore delle persone portatrici di esigenze particolari (Artt. 23-26) soprattutto per l'attenzione ai problemi dei bambini, delle donne sole, delle vittime di torture e di violenze, e dei portatori di handicap.

4.8. Per la realizzazione dei fini della direttiva sono particolarmente importanti le azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema d'accoglienza (Artt. 27-31), che restano affidate agli Stati membri, come:

- la designazione di un punto nazionale di contatto che consenta lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri;
- la comunicazione periodica alla Commissione dei dati relativi ai richiedenti asilo;
- il coordinamento con le ONG interessate, affinché possano svolgere al meglio le proprie funzioni;
- la promozione, insieme agli enti locali, d'iniziative volte a prevenire il razzismo, la xenofobia e le discriminazioni sessuali e, occorre aggiungere, religiose;
- il monitoraggio del livello qualitativo delle condizioni d'accoglienza;
- la formazione di tutto il personale in contatto con i richiedenti per tutto il percorso dei procedimenti.

Soprattutto sugli ultimi tre aspetti il Comitato ritiene importante il coinvolgimento delle ONG più interessate e delle parti sociali.

## 5. Conclusioni

5.1. Il Comitato sottolinea che, nonostante le buone intenzioni di rendere più rapide le procedure di accoglienza, i tempi di maturazione delle decisioni da parte delle autorità competenti, in diversi paesi, si misurano in mesi ed in molti casi superano abbondantemente l'anno. È desiderabile che il riordino complessivo della materia dell'immigrazione e dell'asilo — in corso sulla base delle indicazioni del Consiglio di Tampere — nell'ottica del rispetto dei diritti umani fondamentali e di un'Unione europea aperta al resto del mondo, porti ad un alleggerimento del numero delle domande d'asilo. Ma tale processo richiederà del tempo e dovrà superare delle resistenze culturali.

5.2. Sarebbe auspicabile che coloro che — fino a prova contraria — fuggono dalla repressione e dalla persecuzione, non debbano restare, per periodi troppo lunghi, in una situazione di sospensione dei diritti proprio dal momento in cui mettono piede nel paese d'accoglienza.

5.3. È perciò che il Comitato ritiene che tutte le possibilità e le concessioni, previste dalla proposta di direttiva per i richiedenti asilo, vengano esplicitamente trasformate in diritti, precisando i momenti e i motivi per cui, per ragioni amministrative, si ritengono necessarie delle eccezioni. In tal modo si darebbe sostanza anche all'unico diritto riconosciuto, quello di ricorso alla giustizia.

5.4. Il Comitato infine ricorda che un buon sistema d'accoglienza non dipende soltanto dalle condizioni materiali e da un'efficiente organizzazione, ma anche dall'atteggiamento

positivo dell'opinione pubblica, che dev'essere adeguatamente informata e preparata a conoscere le ragioni dei richiedenti asilo, affinché si sviluppi un clima di comprensione.

Bruxelles, 28 novembre 2001.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 577/98 relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità»**

(2002/C 48/15)

Il Consiglio, in data 2 luglio 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della Relatore unico, Sklavounos, e lo ha adottato all'unanimità in data 7 novembre 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 28 novembre 2001, nel corso della 386ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio relativo all'organizzazione dell'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità stabilisce le disposizioni di base per un'indagine per campione sulle forze di lavoro, destinata a fornire informazioni statistiche comparabili sul livello, le caratteristiche e le tendenze dell'occupazione e della disoccupazione negli Stati membri.

1.2. Vista la difficoltà di effettuare un'indagine continua sulle forze di lavoro contemporaneamente in tutti gli Stati membri, il Regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio prevede all'articolo 1, paragrafo 2, che «gli Stati membri che non sono in grado di effettuare un'indagine continua sono autorizzati a realizzare una sola indagine annuale, che ha luogo in primavera».

1.3. Nella relazione della Commissione sull'attuazione del regolamento<sup>(1)</sup>, adottata nel gennaio 2001, si conclude che un'indagine continua viene svolta solo in 10 degli Stati membri dell'UE.

1.3.1. Un'altra conclusione riguarda il fatto che, come era stato osservato al momento dell'adozione del regolamento, la natura facoltativa del passaggio a un'indagine continua viene sfruttata dagli Stati membri per i quali tale transizione rappresenta un problema sia tecnico che politico. Nella prospettiva europea, fintanto che uno Stato membro, che rappresenta una porzione notevole dell'occupazione dell'UE, non passa ad un'indagine continua, gli sforzi compiuti dagli altri Stati membri vengono sviliti in modo inaccettabile.

---

<sup>(1)</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Attuazione del Regolamento del Consiglio (CE) n. 577/98 relativo all'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità» (COM(2000) 895 def.)