



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.11.2007
COM(2007) 745 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/9/CE DEL CONSIGLIO, DEL
27 GENNAIO 2003, RECANTE NORME MINIME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA
DEI RICHIEDENTI ASILO NEGLI STATI MEMBRI**

1. INTRODUZIONE

Il 27 gennaio 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹. La direttiva è applicabile in tutti gli Stati membri, eccetto l'Irlanda e la Danimarca², ed è diretta ad armonizzare le norme degli Stati membri sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, contribuendo così a introdurre condizioni uniformi a livello europeo nel campo dell'asilo e a ridurre i movimenti secondari. La direttiva costituisce un elemento fondante della prima fase del regime europeo comune di asilo previsto nei programmi di Tampere del 1999 e dell'Aia del 2004³.

La presente relazione, che ottempera all'obbligo imposto alla Commissione dall'articolo 25 della direttiva, intende fornire una panoramica sul recepimento e sull'applicazione della direttiva negli Stati membri e individuare eventuali problemi. Le sue conclusioni hanno contribuito all'elaborazione del libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo.

La relazione si basa su due studi, con cui sono state raccolte le informazioni necessarie sullo stato di attuazione e applicazione della direttiva⁴.

Per quanto riguarda gli Stati membri (Belgio, Grecia, Germania e Austria) che al momento della redazione (fine 2006) non avevano adottato gli atti di recepimento necessari, le informazioni sono state ricavate dai progetti legislativi disponibili.

2. CONTROLLO DEL RECEPIMENTO

Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva entro il 6 febbraio 2005.

I servizi della Commissione hanno assistito attivamente gli Stati membri nel processo di recepimento, organizzando riunioni periodiche con esperti nazionali.

Scaduto il termine per il recepimento, sono stati avviati procedimenti di infrazione contro gli Stati membri che non avevano comunicato o non avevano comunicato integralmente gli atti di recepimento. Successivamente, in conformità dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato 19 lettere di diffida e 10 pareri motivati. Nei confronti di 6 Stati membri è stato promosso ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Tre ricorsi sono stati ritirati, uno chiuso⁵ e due sono ancora pendenti⁶.

¹ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

² Ai fini della presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva.

³ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999; allegato I, delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del novembre 2004.

⁴ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States" (Sistemi di accoglienza, loro capacità e situazione sociale dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza degli Stati membri dell'UE), maggio 2006 – studio commissionato alla rete "Odysseus" (*Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*).

⁵ Ricorso contro l'Austria, in cui l'Austria è stata dichiarata inadempiente agli obblighi previsti dal trattato.

⁶ Ricorsi contro la Grecia e la Germania.

3. ATTUAZIONE DI DISPOSIZIONI SPECIFICHE

3.1. Campo di applicazione

Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), e dell'articolo 3, la direttiva si applica ai richiedenti asilo dal momento in cui presentano domanda di protezione internazionale a norma della convenzione di Ginevra, fino a quando è presa una decisione definitiva sulla domanda.

Di fatto non sono stati rilevati problemi per quanto riguarda le persone cui si applica la direttiva. Inoltre, quasi tutti gli Stati membri hanno scelto di applicare la direttiva anche ai richiedenti protezione sussidiaria.

Va osservato che il motivo principale per cui la protezione sussidiaria non è stata inserita nella direttiva è che all'epoca della sua adozione questo concetto non faceva ancora parte dell'*acquis* dell'Unione europea sull'asilo. Tuttavia, con l'adozione della direttiva sulla qualifica di rifugiato⁷, tale concetto è diventato parte integrante del quadro legislativo europeo sull'asilo e dovrebbe ripercuotersi in tutti gli strumenti sull'asilo.

Sono state riscontrate difficoltà minori per quanto concerne l'applicazione tempestiva della direttiva. Alcuni Stati membri, in cui l'iter legislativo si articola in varie fasi, non applicano ad esempio la direttiva nella fase dell'esame della ricevibilità della domanda (Spagna e Paesi Bassi). Altri la applicano solo ai richiedenti già registrati o titolari di una carta di identità particolare (Grecia, Regno Unito e Cipro). Alcuni Stati membri, inoltre, limitano l'applicabilità della direttiva durante il periodo necessario per determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo a norma del regolamento di Dublino⁸ (Austria, Francia e Spagna).

Tutti gli Stati membri rispettano la norma secondo cui la direttiva si applica fino a quando è presa una decisione definitiva sulla domanda di asilo (ossia una decisione che ai sensi del diritto nazionale non può più essere impugnata).

Sussistono tuttavia gravi problemi quanto all'applicabilità della direttiva in tutti i locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo. Ben sette Stati membri (Regno Unito, Belgio, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Lussemburgo e Cipro)⁹ non applicano la direttiva nei centri di permanenza temporanea. Altri Stati membri (ad esempio l'Austria) non la applicano nelle zone di transito.

Poiché la direttiva non tollera eccezioni quanto alla sua applicabilità in certe strutture per i richiedenti asilo, le sue disposizioni si applicano in tutti i tipi di locali, inclusi i centri di permanenza temporanea.

⁷ 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 (GU L 304 del 30.9.2004).

⁸ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

⁹ La situazione della Spagna, della Grecia e del Portogallo non è chiara.

3.2. Norme procedurali

3.2.1. *Informazione*

Ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri sono tenuti a informare i richiedenti asilo, per iscritto e in una lingua da questi compresa, sui benefici e sugli obblighi derivanti loro dalla direttiva e sulle organizzazioni che forniscono assistenza legale o di altro tipo.

In quasi tutti gli Stati membri i richiedenti asilo sono debitamente informati. Solo qualche Stato membro non ha recepito integralmente tale disposizione (Germania) o l'ha recepita solo in parte (Austria).

Qualche problema sussiste in alcuni Stati membri (Cipro, Slovenia, Germania e Malta) in cui le informazioni sulle organizzazioni che prestano assistenza ai richiedenti asilo sembrano essere insufficienti.

Tutti gli Stati membri forniscono le informazioni entro 15 giorni dalla data di presentazione della domanda di asilo. Il numero delle lingue in cui le informazioni sono disponibili varia da uno Stato membro all'altro – da 3 (Malta) a 34 (Austria).

L'accesso alle informazioni in più lingue è fondamentale per assicurare ai richiedenti asilo l'effettivo accesso ai diritti garantiti dalla direttiva. **Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a ricorrere all'assistenza finanziaria del Fondo europeo per i rifugiati¹⁰ per aumentare il numero di lingue in cui le informazioni sono rese disponibili.**

3.2.2. *Documentazione*

Ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai richiedenti asilo, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, un documento che ne certifichi il nome e lo status.

Molti Stati membri non rispettano questo termine. Alcuni non hanno ancora introdotto disposizioni al riguardo nella legislazione nazionale (Germania, Paesi Bassi, Ungheria, Grecia e Spagna). Altri, pur avendo introdotto un termine chiaro, non lo rispettano nella pratica (Italia, Svezia, Regno Unito e Francia).

Tutti gli Stati membri rilasciano la documentazione appropriata ai richiedenti asilo che non sono in stato di trattenimento. Tuttavia, sia la forma che il contenuto dei documenti variano notevolmente. In particolare, molti Stati membri rilasciano documenti che non specificano l'identità; ciò, pur essendo consentito dalla direttiva, causa molti problemi pratici (ad esempio, per l'apertura di un conto bancario). Tali problemi potrebbero essere superati con un modulo armonizzato dei documenti da rilasciare ai richiedenti asilo, che ne specifichi l'identità.

Di fatto, tutti gli Stati membri (eccetto Paesi Bassi, Cipro e Italia) non rilasciano documenti ai richiedenti asilo in stato di trattenimento, come consentito dalla direttiva.

¹⁰ Decisione 2004/904/CE del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010 (GU L 381 del 28.12.2004, pag. 52).

Nella maggior parte degli Stati membri i documenti sono validi per tutta la durata della procedura e negli Stati membri in cui la validità è limitata (da 2 mesi a un anno) la procedura di rinnovo non crea alcun problema.

3.2.3. *Procedura di revoca delle condizioni di accoglienza*

In caso di decisione di revoca delle condizioni di accoglienza a norma dell'articolo 16, paragrafi da 1 a 3, la direttiva prevede determinate norme procedurali (articolo 16, paragrafo 4), incluso il diritto di impugnare una decisione negativa e il diritto di beneficiare dell'assistenza legale gratuita durante l'impugnazione (articolo 21).

Non sono stati riscontrati grossi problemi per quanto riguarda la garanzia del carattere individuale, imparziale e indipendente delle decisioni di revoca.

Sono state osservate alcune lacune in relazione alla possibilità di impugnare determinate decisioni negative. Tutti gli Stati membri prevedono questa possibilità per le decisioni di trattenimento, alcuni però non hanno adottato nessuna disposizione per le impugnazioni contro le decisioni che pregiudicano la libertà di circolazione delle persone (Austria, Regno Unito e Slovacchia) o che revocano o riducono le condizioni di accoglienza (Ungheria e Slovenia), o contro le decisioni diverse da quelle di trattenimento (Spagna e Malta). Gli altri problemi constatati riguardano l'insufficiente giustificazione delle decisioni di revoca o la loro notificazione per via orale (Paesi Bassi e Slovenia). Tutte queste situazioni sono contrarie all'articolo 21, paragrafo 1.

Solo due Stati membri (Cipro e Grecia) non hanno adottato disposizioni per l'accesso gratuito all'assistenza legale in fase di impugnazione. Alcuni Stati membri la contemplano solo per i richiedenti asilo che non sono in grado di sostenere le spese o per quelli la cui impugnazione sarà probabilmente accolta (ad esempio Paesi Bassi e Germania). Infine, in altri Stati membri (Lettonia, Ungheria, Austria ed Estonia) sono stati rilevati problemi pratici quanto all'effettivo accesso all'assistenza legale.

3.3. **Condizioni materiali di accoglienza e unità del nucleo familiare**

3.3.1. *Forma*

Gli articoli 13 e 14 impongono agli Stati membri di fornire ai richiedenti asilo le condizioni materiali di accoglienza (ossia alloggio, vitto, vestiario, ecc.), ma lascia un ampio potere discrezionale quanto alla forma.

Nella maggior parte degli Stati membri l'**alloggio** è fornito **in natura**. La forma più comune è l'alloggiamento collettivo. Solo pochi Stati membri (Regno Unito, Belgio, Italia e Svezia) concedono alloggi individuali. In alcuni Stati membri (Austria, Finlandia, Slovenia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia) il tipo di alloggio varia a seconda della fase procedurale. In casi molto rari le esigenze di alloggio sono soddisfatte mediante sussidi economici (Francia, Italia, Spagna e Slovenia, per mancanza di alloggi; Belgio e Portogallo, in funzione della fase procedurale; Cipro, come principio). Nella maggior parte degli Stati membri il **vitto** è fornito in natura (eccetto in Estonia, Lettonia, Regno Unito, Finlandia e Svezia). Sebbene le **esigenze** dei richiedenti asilo **in termini di vestiario** siano soddisfatte in svariati modi, gli Stati membri che rispondono a tali esigenze con sussidi economici sono ancora una minoranza (Austria, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Portogallo, Cipro e talvolta Belgio e Austria).

Inoltre, anche se le esigenze materiali di base sono soddisfatte in natura, i richiedenti asilo ricevono quasi sempre (eccetto in Slovenia) sussidi economici per altre spese determinate.

3.3.2. *Condizioni sufficienti e unità del nucleo familiare*

Ai sensi degli articoli 13 e 14, le condizioni materiali di accoglienza devono essere sufficienti a garantire la salute e la sussistenza dei richiedenti asilo. L'articolo 8 e l'articolo 14, paragrafo 2, impongono poi agli Stati membri di mantenere l'unità del nucleo familiare dei richiedenti asilo cui è fornito l'alloggio.

Non sono stati rilevati grossi problemi laddove le condizioni materiali di accoglienza sono fornite in natura e in centri di accoglienza.

Nella maggior parte delle situazioni il numero di alloggi destinati ai richiedenti asilo soddisfa le esigenze. Quando i richiedenti asilo ricevono un alloggio, la maggior parte degli Stati membri garantisce l'unità del loro nucleo familiare, come previsto dalla direttiva. Solo due Stati membri (Italia e Germania) subordinano il mantenimento dell'unità del nucleo familiare al rispetto da parte dei richiedenti asilo di determinati requisiti procedurali, che potrebbero essere in contrasto con la direttiva.

Tuttavia, in alcuni Stati membri (Cipro, Italia e Francia) il numero di posti disponibili per i richiedenti asilo è ancora insufficiente. Sono stati riscontrati ulteriori problemi per quanto riguarda il vestiario (Slovenia, Slovacchia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Lettonia, Cipro e Paesi Bassi) o il livello delle condizioni di accoglienza, generalmente basso (Lituania e Grecia).

Sebbene in linea generale, per ovvi motivi, le condizioni di accoglienza fornite ai richiedenti asilo in stato di trattenimento siano diverse da quelle offerte ai richiedenti asilo che non lo sono, la loro adeguatezza è discutibile solo riguardo a pochi Stati membri (Ungheria, Lituania, Slovenia, Grecia, Belgio, Italia e Malta).

I principali problemi di applicazione della direttiva sono stati osservati negli Stati membri che concedono sussidi economici ai richiedenti asilo. Tali sussidi molto spesso sono troppo modesti per garantire la sussistenza (Cipro, Francia, Estonia, Austria, Portogallo e Slovenia). Solo raramente gli importi sono comparabili a quelli dell'assistenza sociale minima concessa ai cittadini, e anche quando lo sono non sempre tali sussidi sono sufficienti in quanto i richiedenti asilo non possono contare sul sostegno della famiglia e/o di altro tipo.

3.3.3. *Casi di revoca delle condizioni di accoglienza*

L'articolo 16, paragrafi da 1 a 3, specifica le situazioni in cui le condizioni di accoglienza concesse ai richiedenti asilo possono essere ridotte o revocate (ad esempio, per inosservanza dell'obbligo di presentarsi alle autorità o per indebito beneficio delle condizioni materiali di accoglienza).

Alcuni Stati membri revocano le condizioni di accoglienza in situazioni non autorizzate dalla direttiva (Finlandia, Germania, Paesi Bassi e alcune regioni dell'Austria).

Solo pochi Stati membri scelgono, in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 2, di negare le condizioni di accoglienza ai richiedenti asilo che non presentano la domanda non appena possibile (Grecia, Malta, Cipro e Regno Unito). Nel caso del Regno Unito, tuttavia, il ricorso

a tale disposizione è stato molto limitato a seguito di una sentenza della *House of Lords* sul rispetto dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo¹¹.

3.4. Diritti

3.4.1. Libera circolazione e residenza

L'articolo 7 accorda ai richiedenti asilo il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri in cui hanno presentato domanda di asilo e di scegliere un luogo di residenza. Tale diritto può essere limitato per vari motivi (pubblico interesse, ordine pubblico, trattamento rapido della domanda).

Richiedenti asilo che non sono in stato di trattenimento

Data l'ampia discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri per limitare il diritto alla libera circolazione e alla residenza, non sono stati segnalati grossi problemi quanto all'applicazione delle disposizioni pertinenti.

La maggior parte degli Stati membri riconosce il diritto di circolare liberamente su tutto il territorio nazionale. Qualche Stato membro (Repubblica ceca, Austria e Lituania) si riserva il diritto di limitare la libera circolazione per motivi di ordine pubblico. Due Stati membri (Germania e Austria) limitano regolarmente la libera circolazione dei richiedenti asilo a un distretto. In altri Stati membri (Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Lituania, Estonia e Repubblica ceca) la libera circolazione è limitata nella pratica, in quanto i richiedenti asilo hanno l'obbligo di presentarsi alle autorità o di rimanere nei centri di accoglienza in determinate fasce orarie.

Alcuni Stati membri non consentono ai richiedenti asilo di scegliere il luogo di *residenza* (Austria, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Grecia). Altri lo consentono a determinate condizioni o in una determinata fase della procedura di asilo. Qualche Stato membro (ad esempio Francia e Cipro) lascia libera scelta ai richiedenti asilo, essendo questo molto spesso l'unico modo per compensare la carenza delle capacità dei centri di accoglienza. Alcuni Stati membri inoltre fanno ricorso alla disposizione per subordinare le condizioni di accoglienza al luogo di residenza (Polonia, Finlandia, Estonia e Lituania).

In alcuni Stati membri i richiedenti asilo sono liberi di lasciare il luogo di residenza senza autorizzazione o previa richiesta meramente formale, che di norma è accolta (Cipro, Francia, Portogallo, Lussemburgo, Malta, Polonia, Svezia, Belgio, Estonia, Italia e Ungheria). Altri Stati membri hanno introdotto sistemi di controllo più rigorosi, basati su un numero limitato di giorni di assenza, sull'obbligo di presentarsi alle autorità o sull'impossibilità quasi totale di lasciare il luogo di residenza salvo circostanze eccezionali.

Richiedenti asilo in stato di trattenimento

Tutti gli Stati membri prevedono il trattenimento per vari motivi, dalle circostanze eccezionali (Germania) al trattenimento di tutti i richiedenti asilo entrati illegalmente nel territorio dello Stato membro, salvo quelli aventi esigenze particolari (Malta). Analogamente, la durata del

¹¹ Conclusioni del *Lords of Appeal for Judgment* nella causa *Regina v. Secretary of State for the Home Department* del 3 novembre 2005, [2005] UKHL 66.

trattenimento varia da 7 giorni (Portogallo) a 12 mesi (Malta e Ungheria), o può addirittura essere a tempo indeterminato (Regno Unito e Finlandia).

Tuttavia, dato che ai sensi della direttiva il trattenimento costituisce un'eccezione alla regola generale della libera circolazione, cui si può fare ricorso solo "ove risultasse necessario", il trattenimento automatico senza valutazione della situazione della persona interessata è contrario alla direttiva. Inoltre, salvo nei casi debitamente giustificati (ad esempio per motivi di ordine pubblico), una durata del trattenimento che impedisce ai richiedenti asilo in stato di trattenimento di beneficiare dei diritti garantiti dalla direttiva è contraria alle disposizioni della medesima.

3.4.2. *Accesso ai centri di accoglienza*

I richiedenti asilo sono legittimati a contattare l'ACNUR, i loro consulenti legali e le ONG.

Non sono stati segnalati problemi particolari per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 2. L'ACNUR, i consulenti legali e le ONG in generale possono accedere agevolmente a tutti i centri di accoglienza (inclusi quelli di permanenza temporanea) e hanno contatti con i richiedenti asilo. Alcuni Stati membri subordinano l'accesso ai centri di accoglienza a un'autorizzazione speciale (soprattutto per le ONG).

3.4.3. *Accesso all'assistenza sanitaria e all'occupazione*

I richiedenti asilo hanno inoltre diritto a un accesso condizionato al mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria.

Come previsto dall'articolo 15, tutti gli Stati membri garantiscono quanto meno l'accesso alle *prestazioni di pronto soccorso*, anche per i richiedenti asilo in stato di trattenimento. Molti Stati membri hanno esteso l'accesso all'assistenza sanitaria, concedendo talvolta lo stesso accesso previsto per i loro cittadini (Repubblica ceca, Paesi bassi, Polonia).

Data la notevole flessibilità dell'articolo 11, non sono stati riscontrati grossi problemi per quanto riguarda il rispetto delle norme sull'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro.

Metà degli Stati membri limita tale accesso a un periodo massimo autorizzato, ossia a un anno (Repubblica ceca, Estonia, Germania, Francia, Ungheria, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Cipro). Nove Stati membri (Grecia, Portogallo, Austria, Finlandia, Svezia, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Lussemburgo) autorizzano l'accesso dopo periodi più brevi (da subito in Grecia fino a 9 mesi in Lussemburgo). Solo la Lituania viola la direttiva e non prevede affatto tale possibilità.

Per ovvi motivi i richiedenti asilo in stato di trattenimento di fatto non hanno accesso al mercato del lavoro. Questa situazione potrebbe essere incompatibile con la direttiva negli Stati membri in cui la durata del trattenimento può superare i 12 mesi (Finlandia e Regno Unito).

Molto spesso gli Stati membri impongono ai richiedenti asilo di presentare domanda di permesso di lavoro (Austria, Belgio, Estonia, Germania, Ungheria, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Spagna, Lussemburgo, Francia e Regno Unito) e limitano l'accesso al mercato del lavoro a determinati settori economici (Cipro) e il numero di

ore di lavoro autorizzate (talvolta in modo piuttosto restrittivo) (Paesi Bassi, Francia e Austria).

L'imposizione di ulteriori restrizioni ai richiedenti asilo cui è già stato concesso l'accesso al mercato del lavoro, come l'obbligo del permesso di lavoro, potrebbe ostacolare seriamente tale accesso nella pratica.

3.4.4. Accesso all'istruzione

Ai sensi dell'articolo 10, i richiedenti asilo minori o i figli minori dei richiedenti asilo (compresi quelli in stato di trattenimento) hanno diritto di accedere all'istruzione al più tardi entro 3 mesi dalla domanda di asilo.

Minori che non sono in stato di trattenimento

L'accesso all'istruzione primaria non pone problemi, mentre l'accesso a quella secondaria è spesso subordinato alla disponibilità di posti o a decisioni delle autorità locali (Austria, Slovenia, Finlandia e Ungheria). In qualche Stato membro i minori possono accedere alla scolarizzazione solo in particolari momenti dell'anno scolastico, cosa che nella pratica può comportare ritardi (Polonia e Francia).

Minori in stato di trattenimento

Contrariamente alle disposizioni della direttiva, molti Stati membri negano ai minori in stato di trattenimento l'accesso all'istruzione o lo rendono impossibile o molto limitato nella pratica (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Paesi Bassi). Solo pochi Stati membri riconoscono tale diritto o organizzano classi speciali nei centri di permanenza temporanea (Lettonia, Repubblica ceca, Lituania e Svezia).

3.5. Richiedenti asilo aventi esigenze particolari

3.5.1. Identificazione

Poiché vige l'obbligo di soddisfare le particolari esigenze dei richiedenti asilo vulnerabili, gli Stati membri sono tenuti ad identificarle (articolo 17).

Sono già state rilevate alcune lacune nel recepimento in relazione alla definizione dei gruppi vulnerabili. Sebbene quasi tutti gli Stati membri riconoscano tali persone elencando la totalità dei gruppi citati nella direttiva o ricorrendo a una clausola aperta, alcuni non coprono tutto l'elenco di cui all'articolo 17, paragrafo 1, o non contemplano affatto tale tipologia di richiedenti asilo (Slovacchia, Francia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Lettonia, Estonia e alcune regioni dell'Austria).

Inoltre, alcuni Stati membri (Regno Unito, Germania, Austria, Belgio, Lussemburgo, Grecia, Italia, Slovacchia e Slovenia) non dispongono di procedure di identificazione, il che letteralmente non è un obbligo, tuttavia potrebbero sorgere seri dubbi sul modo in cui le persone aventi esigenze particolari sono identificate e sulla loro effettiva identificazione negli Stati membri sprovvisti di tali procedure.

L'identificazione dei richiedenti asilo vulnerabili è un elemento essenziale senza il quale le disposizioni della direttiva sul trattamento speciale da riservare loro perderebbero ogni significato.

3.5.2. *Esigenze dei richiedenti asilo vulnerabili*

Il soddisfacimento delle esigenze delle persone vulnerabili è uno dei principali aspetti in cui l'applicazione della direttiva risulta carente.

Ai richiedenti asilo vulnerabili devono essere garantiti servizi di riabilitazione adeguati (minori vittime di abuso, negligenza, sfruttamento, ecc.), la rappresentanza legale (minori non accompagnati) o il trattamento necessario (vittime di qualsiasi atto di violenza) – cfr. articoli da 17 a 20.

Le esigenze speciali di alloggio sono generalmente soddisfatte, mentre l'accesso adeguato all'assistenza sanitaria è incompleto: manca un accesso effettivo all'assistenza medica, manca l'assistenza specifica (in particolare per le vittime di tortura e di violenza) e la copertura delle spese è insufficiente.

Sebbene in linea di principio i minori siano alloggiati con i loro genitori o con altri parenti, sono state rilevate carenze per quanto riguarda i minori con esigenze particolari. In alcuni casi non sono state adottate disposizioni giuridiche specifiche (Estonia, Francia, Ungheria, Lettonia e Lussemburgo). In vari altri Stati membri sussistono problemi pratici (valutazione inadeguata delle esigenze, mancanza di risorse umane specializzate) che rendono più difficile ricorrere effettivamente a misure speciali per i minori.

Di fatto tutti gli Stati membri assicurano la rappresentanza legale dei minori non accompagnati. In generale questi sono alloggiati presso una famiglia affidataria o in centri speciali. La ricerca dei loro familiari inoltre è garantita per legge o nella pratica. Solo tre Stati membri (Germania, Svezia e Portogallo) hanno scelto di alloggiare i minori non accompagnati di età superiore a 16 anni in centri di accoglienza per adulti.

Possono sorgere gravi problemi negli Stati membri che non escludono lo stato di trattenimento per i richiedenti asilo aventi esigenze particolari. La maggior parte di tali Stati membri autorizza il trattenimento di minori e molti autorizzano perfino il trattenimento di minori non accompagnati. Dato che il livello delle condizioni di accoglienza delle persone trattenute inevitabilmente è inferiore, è difficile immaginare come possano essere soddisfatte le esigenze particolari delle persone vulnerabili (soprattutto minori). Anche se alcuni Stati membri hanno preso le misure necessarie a tal fine, queste non coprono tutti i gruppi di persone aventi esigenze particolari.

Vista la situazione particolare dei richiedenti asilo vulnerabili, il loro trattenimento dovrebbe essere contemplato solo come *extrema ratio*, in casi debitamente giustificati. In ogni modo, il trattenimento non dovrebbe compromettere l'accesso ai diritti garantiti dalla direttiva (accesso all'assistenza sanitaria adeguata, trattamento necessario, riabilitazione necessaria, istruzione dei minori). Inoltre, per i minori, la decisione di trattenimento deve tenere conto anche dell'interesse superiore del minore.

Oltre a ciò, per quanto concerne i minori non accompagnati, l'articolo 19, paragrafo 2, prevede chiaramente che questi debbano essere alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori o in altri alloggi idonei per i minori. Il trattenimento di questi richiedenti asilo può pertanto essere deciso solo nel pieno rispetto di tale disposizione e solo se il trattenimento si conferma nell'interesse superiore del minore.

3.6. Funzionamento del sistema di accoglimento

3.6.1. Personale e risorse

Ai sensi dell'articolo 24, le persone che si occupano dei richiedenti asilo devono ricevere la formazione necessaria e gli Stati membri devono stanziare risorse adeguate per accogliere i richiedenti asilo.

Il livello delle risorse umane e materiali stanziati per attuare il sistema di accoglimento suscita dubbi in tre Stati membri (Italia, Cipro e Malta).

La formazione del personale generalmente è prevista per legge o assicurata nella pratica. Sussistono tuttavia alcuni problemi quanto all'oggetto dei corsi di formazione, che molto spesso sono incentrati sulle donne e sui minori. Solo qualche Stato membro prevede formazioni sulle vittime di tortura. In alcuni casi sono state rilevate carenze in termini di personale qualificato (Estonia, Grecia e Lituania) e di formazione linguistica (Estonia, Grecia e Polonia).

Il principio dell'obbligo di riservatezza da parte del personale è stato largamente attuato sia per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni che per quelli di altre parti coinvolte. Si registrano tuttavia alcune lacune quando interi centri sono gestiti da soggetti privati, ad esempio ONG.

4. CONCLUSIONI

Nel complesso la direttiva è stata recepita in modo soddisfacente nella maggior parte degli Stati membri. È stato rilevato solo qualche problema orizzontale di recepimento scorretto o applicazione errata. La Commissione esaminerà e sorveglierà tutti i casi in cui sono stati individuati problemi di applicazione della direttiva.

Contrariamente alle previsioni dopo l'adozione della direttiva, sembra che gli Stati membri non abbiano diminuito il livello delle loro precedenti norme in materia di assistenza ai richiedenti asilo. Tuttavia, dalla presente relazione è emerso chiaramente che l'ampio potere discrezionale lasciato dalla direttiva, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria, il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza, i diritti di libera circolazione e le esigenze delle persone vulnerabili, contrasta con l'obiettivo di creare condizioni uniformi nel campo delle condizioni di accoglienza.

La ricerca di risposte adeguate a tali questioni trascende l'oggetto della presente relazione, poiché presuppone una vasta riflessione a livello politico sull'ambizione del regime europeo comune di asilo. Tali aspetti sono pertanto affrontati nel libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, recentemente pubblicato dalla Commissione.

Prima di proporre modifiche della direttiva, la Commissione ritiene quindi necessario aspettare i risultati della consultazione pubblica sul libro verde.