

DECRETO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2003/9/CE

Note e commenti

Art. 5 co. 4

Non è chiaro se il cittadino straniero che non presenta domanda di asilo entro il termine di 8 giorni non sia più in diritto di poterlo fare. Infatti è necessario tenere conto del fatto che si tratta nella maggior parte di persone che arrivano sul territorio sprovviste di tutte le informazioni necessarie ad avviare l'iter dell'istanza di asilo.

Art. 5 co. 6

La contestualità tra la comunicazione sull'esito della domanda di asilo e la cessazione delle misure di accoglienza impedisce di fatto l'esercizio di difesa. Il richiedente asilo, ospite di una struttura del Sistema, è evidentemente sottoposto alla procedura ordinaria ovvero in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo. Al momento della notifica della decisione negativa sull'istanza di asilo il permesso di soggiorno viene obbligatoriamente revocato, non sussistendo più i requisiti per il soggiorno, e lo straniero è invitato a lasciare il territorio nazionale entro il termine di 15 giorni (DPR 31/08/1999 n. 394 art. 12 co. 2). In questo periodo temporale lo straniero non è irregolarmente presente e quindi non è espellibile. In tale lasso temporale egli può decidere se impugnare il provvedimento negativo della Commissione o aderire ad un programma di rimpatrio volontario.

Se interpretata diversamente la normativa in parola violerebbe l'art. 1 del Protocollo n. 7 CEDU d.d.22/11/1984 ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 09/08/1990 n. 98 che impone di lasciare agli stranieri già regolarmente soggiornanti un termine per potersi difendere contro l'espulsione prima che questa venga eseguita. Sul punto tutta la giurisprudenza è chiara e costante. Al fine di assicurare effettività all'accesso alla tutela giurisdizionale il periodo di accoglienza del richiedente asilo termina non prima del termine entro il quale lo straniero è tenuto a lasciare il territorio nazionale, fatti salvi i casi in cui lo straniero non ricorra in giudizio avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di asilo o aderisca ad un programma di rimpatrio volontario. Nel caso in cui lo straniero presenti ricorso, in ottemperanza all'art. 10 co. 2 e art. 24 della Costituzione (*La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*), nonché dell'art. 13 della CEDU, nonché dell'art. 19 co.1 del TU immigrazione (*In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza...ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*) l'interessato ha diritto a rimanere sul territorio dello stato e ad avere accesso alle misure di assistenza, fino a definizione del giudizio di merito ovvero fino all'accesso al lavoro da parte del richiedente, ove venga opportunamente modificato l'art. 11 del decreto legislativo.

Non è chiaro, nella disposizione in esame, l'orientamento verso il richiedente asilo divenuto rifugiato. Infatti se quest'ultimo non ha ancora un lavoro, potrebbe continuare a godere di misure di accoglienza senza pagare il contributo previsto all'art. 11 ? In caso contrario, c'è il rischio concreto di creare nuove sacche di emarginazione.

Sarebbe opportuno prevedere la valutazione di proroga dei tempi di permanenza da parte del Servizio centrale sulla base di una richiesta motivata fatta dal centro di accoglienza.

Art. 5, co. 7

Il decreto legislativo lega l'erogazione dell'accoglienza non già alla avvenuta presentazione di un ricorso avverso la decisione negativa all'istanza d'asilo e alla conseguente inespellibilità del ricorrente bensì alla concessione prefettizia del permesso di soggiorno disciplinata dall'art.17 del DPR 303/04. Tale previsione, negando ogni assistenza e impedendo sine die l'accesso al lavoro svuota il concetto stesso di effettività della tutela giurisdizionale. Non può essere l'Amministrazione dell'Interno ad autorizzare la permanenza sul territorio nazionale dello straniero, essendo essa parte avversa nel procedimento, ma è l'autorità terza chiamata a tutelare il diritto soggettivo invocato ovvero la magistratura ordinaria. Come noto, vi sono orientamenti giurisprudenziali diversi rispetto alla possibilità che l'autorità giudiziaria ordinaria possa ordinare alla PA il rilascio di un permesso di soggiorno nelle more del giudizio, ma l'orientamento è uniforme nel sostenere che il ricorrente non è espellibile. L'erogazione delle misure di accoglienza va pertanto legata all'instaurarsi del procedimento giurisdizionale. Inoltre la norma non sembra chiara sul tipo di permesso di soggiorno da rilasciare (richiedente asilo o motivi di giustizia o.....).

La norma non chiarisce neppure l'aspetto pratico relativo alla permanenza del ricorrente nel centro anche legata eventualmente (nel caso in cui lavori) al pagamento del contributo. A questo proposito appare ancora più importante avere assicurazioni sul tipo di permesso di soggiorno che avrà il ricorrente e sulla sua validità temporale (fino alla conclusione dell'intero iter con una decisione finale sulla domanda del ricorrente come prevede la direttiva?) Nel caso in cui non si preveda un permesso di soggiorno specifico, la situazione rimarrà invariata a quella di oggi con una impossibilità di fatto di lavorare per queste persone (la direttiva prevede che possano lavorare fino ad una decisione negativa sul ricorso).

Infine, sembrerebbe non in linea con l'art. 8 co.1 pensare alle sole condizioni fisiche quali unici impedimenti al lavoro.

Art. 6, co. 2

Il Ministero dovrebbe concordare con l'ANCI le modalità per l'accertamento delle disponibilità nel Sistema definendo, di comune accordo, il "Provvedimento" del Capo dipartimento a cui si fa cenno nel comma in questione dato che sono i Comuni a metter a disposizione le strutture di accoglienza di loro diretta gestione.

Art. 6 co.3

Le previsioni contenute in tale comma appaiono quasi inapplicabili e di difficilissima gestione operativa con il meccanismo di "reperimento posti" e "collocamento" messi in atto fino ad oggi dal *Servizio centrale* del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, per altro mai menzionato. La norma avrebbe dovuto più ragionevolmente prevedere nella fattispecie che il richiedente riceva un contributo economico in attesa del reperimento (tramite Servizio centrale) di un posto di accoglienza.

Art. 6, co. 4

Sarebbe opportuno togliere le parole "*anche avvalendosi dei mezzi messi a disposizione dal centro stesso*" oppure specificare che quanto affermato vale solo per i CdI. Con riferimento ai centri del Sistema risulta di più facile applicazione la seconda previsione, dove si specifica che i trasferimenti sono sempre a carico della Prefettura.

Art. 6, co. 5

Sarebbe meglio avere chiare le c.d. “*motivate ragioni*” almeno con una esemplificazione. Visto che si parla anche dei centri del Sistema, sarebbe bene concordare queste “*motivate ragioni*” già nel “Provvedimento” del capo dipartimento o di volta in volta con il Servizio centrale. Questo al fine di regolamentare l’apparente discrezionalità delle Prefetture nel prendere tali decisione senza consultarsi con il Servizio che coordina il Sistema, i centri o i Comuni.

Si ricorda inoltre che la direttiva afferma - all’art 12 c. 4 - che i trasferimenti dei RA da una struttura all’altra avvengono “*solo se necessari*”.

Art. 6 co.5-6

Il comma 5 stabilisce che l’accoglienza è disposta nella struttura individuata ed è subordinata all’effettiva *residenza* del RA nella struttura di accoglienza. Tale dicitura può far sorgere perplessità se letta in relazione alla norma che prevede la sola elezione di domicilio da parte del richiedente asilo.

Art 6, co. 7

Subordinare l’erogazione del contributo alla comunicazione del domicilio è piuttosto pericoloso. L’esperienza vissuta fino ad oggi induce a temere l’impossibilità per i richiedenti asilo di avere il contributo se le Prefetture/Questure non accettano i c.d. domicili fittizi. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che il contributo viene erogato a persone appena arrivate, che non trovano posto nei CdI o nei centri del Sistema; queste persone difficilmente, prima di avere un contributo qualsiasi, riusciranno ad eleggere un domicilio che non sia fittizio.

Art. 6, co. 8

La norma non risulta affatto chiara se non letta in combinato disposto con l’art. 12 co. 4.

Art. 8

Sono da segnalare due perplessità: la prima è relativa alla presenza effettiva nel Sistema di centri specializzati. Rispetto alla portata della norma, forse sarebbe bene ripensare alla possibilità di prevedere nel bando la partecipazione di enti locali disposti ad accogliere e offrire servizi specifici a beneficiari appartenenti a categorie particolari. La seconda perplessità riguarda l’accoglienza dei minori. Rimane materia complessa e disordinata.

Art. 8 co. 2

Non c’è alcuna previsione sulla necessità di attivare dei servizi che permettano nei CdI una rapida individuazione e una presa in carico effettiva delle persone che hanno subito torture o altre forme di violenza e trattamenti disumani o degradanti. Tale delicatissimo compito viene genericamente delegato al centro stesso. L’indicazione di operare ove possibile con la ASL territorialmente competente rappresenta un’indicazione eccessivamente vaga. Le disposizioni di cui all’art. 20 della Dir. UE non appaiono pertanto rispettate. I servizi speciali di cui al co.2 sembrano essere facoltativi e discrezionali.

Art. 8, co. 3

I posti di questo tipo nel Sistema sono pochissimi e non pienamente a regime; il Ministero dovrebbe prevedere ulteriori alternative per dare pieno adempimento alla Direttiva.

Art. 8, co. 4

Sembra che rispetto ai MSNA responsabilità e oneri vengano scaricati nuovamente sul Comune. Nell'ambito del FNPSA, che in questa parte è sostenuto dai fondi per l'attuazione della direttiva, il Comune può chiedere finanziamenti per programmi specifici per minori sia RA che Rifugiati dato che la direttiva è solo per i richiedenti asilo? Si rischia di fare confusione in questo intreccio di fondi.

Da sollevare anche la questione che lo stesso FER II prevede una priorità di interventi per i minori sia accompagnati che non accompagnati, se non si sta attenti forse si rischia una sovrapposizione di possibili linee di finanziamento visto che tutto confluirà nel FNPSA

Art. 9, co. 1 lettera a)

“Gli Stati membri garantiscono (...)” la tutela della vita e del nucleo familiare, “ove possibile”. Non garantirli porterebbe il decreto al di sotto dei minimi standard previsti dalla Direttiva. Questa infatti prevede di garantire l'unità familiare “nella misura del possibile”, ma all'art. 14, c. 2 si prevede che gli Stati membri garantiscano : a) *la tutela della vita familiare*, senza inserire “ove possibile”.

Art. 10 co. 1

La responsabilità delle condizioni del centro di identificazione è attribuita al sindaco della città in cui esso è ubicato. Non è quindi possibile che i richiedenti asilo presenti nei CdI non siano iscritti al Servizio Sanitario Nazionale riconoscendo la ASL quale unica autorità sanitaria prevista per il monitoraggio.

Art. 10 co. 2

La norma non è chiara, sembrerebbe prevedere la possibilità che minori non accompagnati richiedenti asilo vengano inviati ai centri di identificazione (*i minori richiedenti asilo o i minori figli di richiedenti asilo*) in contrapposizione con le disposizioni del regolamento.

Art. 11, co. 1

Per i ricorrenti potrebbe valere lo stesso criterio? Chi stabilisce a chi è attribuibile il ritardo e in che modo?

Art. 11, co. 4

A mio avviso:

- a) il gestore del centro viola la privacy del rifugiato controllandone le entrate fiscali (sulla base di quale autorità?)
- b) il contributo equivale al “pro die pro capite” del centro, quindi varia a seconda dei centri? Se così fosse, credo che si potrebbe addirittura intravedere una “discriminazione di fatto” a meno che non si motivi la differenziazione di trattamento.
- c) Bisognerebbe riflettere sul “guadagno netto” del centro che ha già ricevuto un finanziamento sulla base del progetto presentato per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

Da notare il fatto che la Direttiva prevede che: “gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso” non “devono” necessariamente farlo.

Art. 11, co. 5

E' sufficiente che il Comune preveda corsi di formazione senza specificare nulla altro? Infatti in genere il Comune non organizza la formazione professionale e al momento del bando potrebbe non essere a conoscenza dei programmi provinciali o regionali, ad esempio.

Art. 12

L'intero impianto di questo articolo contraddice complessivamente in modo evidente quanto disposto dall'art. 1 sexies della L. 39/90 così come modificato dalla L. 189/02 in quanto non conferisce alcun compito di coordinamento al Sistema di protezione/ANCI. I centri di accoglienza dello stesso sistema sembrano rispondere direttamente al Ministero dell' Interno anziché al Servizio centrale affidato dal Ministero all' Anci (pur nell'ambito della convenzione tra Ministero e Anci cui è affidata la gestione del Sistema).

Sarebbe opportuno parlare di cessazione delle condizioni di accoglienza, che ha valore dal momento in cui è disposta, e non di revoca in quanto questa prevede un rimborso delle spese in precedenza erogate.

Art.12, co. 1 lettera d)

Sembrerebbe dunque che nei centri del Sistema dovrebbero verificarsi a carico dei singoli beneficiari controlli fiscali sulle possibilità economiche di ognuno.

La Direttiva afferma che: "gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso". Niente si stabilisce in merito a controllo fiscali.

Art. 12, co. 5

Non è chiaro su quale base dovrebbe essere dato il rimborso: costo "prodie procapite" del centro, corrispettivo dell'eventuale contributo richiesto dal Centro (se diverso dal costo pro-die pro-capite).

La Direttiva prevede che : gli Stati "possono" non "devono" !!!

La portata della norma non è di fatto applicabile per lo stato di indigenza dei RA (non è detto che lavorino tutti, unica possibilità riconosciuta dalla direttiva quale criterio di richiesta rimborsi) e perché non è facile immaginare chi, come e sulla base di quali criteri possa fare controlli fiscali ad hoc.

Art. 14 co. 2

Le ultime 2 righe non sono chiare, sarebbe meglio capire cosa intende il Ministero (per l'anno 2005?)