



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line  
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 3

EDITORIALE  
SCIENTIFICA



## DIRETTORE

**Angela Di Stasi**

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

## COMITATO SCIENTIFICO

**Sergio Maria Carbone**, Professore Emerito, Università di Genova  
**Roberta Clerici**, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano  
**Pablo Antonio Fernández-Sánchez**, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla  
**Nigel Lowe**, Professor Emeritus, University of Cardiff  
**Paolo Mengozzi**, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE  
**Massimo Panebianco**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Guido Raimondi**, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo  
**Giuseppe Tesaurò**, Presidente Emerito della Corte Costituzionale  
**Antonio Tizzano**, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE  
**Ugo Villani**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

## COMITATO EDITORIALE

**Maria Caterina Baruffi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona  
**Giandonato Caggiano**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Claudia Morviducci**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre  
**Lina Panella**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina  
**Nicoletta Parisi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC  
**Lucia Serena Rossi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna  
**Ennio Triggiani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



## COMITATO DEI REFERES

**Bruno Barel**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova  
**Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia  
**Giancarlo Guarino**, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"  
**Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS  
**Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova  
**Luigi Kalb**, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Assistant Professor in European Law, University of Twente  
**Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille  
**Stefania Negri**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Piero Pennetta**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Emanuela Pistoia**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo  
**Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma  
**Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho  
**Chiara Enrica Tuo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova  
**Alessandra Zanobetti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

## COMITATO DI REDAZIONE

**Francesco Buonomena**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Fanciullo**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Caterina Fratea**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona  
**Anna Iermano**, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Angela Martone**, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno  
**Michele Messina**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina  
**Rossana Palladino** (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"  
[www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli



## **Indice-Sommario** **2017, n. 3**

### **Editoriale**

Immigrazione e principio di solidarietà p. 1  
*Ugo Villani*

### **Saggi e Articoli**

Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti 5  
e “incoraggianti” sviluppi giurisprudenziali  
*Lina Panella*

Us and Them: Restricting EU Citizenship Rights Through the Notion of Social 34  
Integration  
*Stefano Montaldo*

Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro 56  
per la protezione internazionale nell’ordinamento UE?  
*Francesca Perrini*

Lotta al terrorismo e riconoscimento dello *status* di rifugiato nel quadro normativo 71  
e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico  
*Valentina Zambrano*

### **Commenti e Note**

Movilidad, soberanía e “interoperabilidad” de los sistemas penales en la 91  
Unión Europea  
*Luis Francisco de Jorge Mesas*

European Judicial Space and Diplomatic Relations: A Uniform Conflict 107  
of Law Issue?  
*Stefano Dominelli*

The National Identity, in the Service of National Identities 132  
*Efthymia Lekkou*

Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell’Unione europea nei Territori 147  
d’oltremare e negli altri Territori speciali: limite o opportunità per l’integrazione  
europea?  
*Luigimaria Riccardi*



## DALLA DIRETTIVA 2011/95/UE ALLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO QUALIFICHE: QUALE FUTURO PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELL'ORDINAMENTO UE?

Francesca Perrini\*

SOMMARIO: 1. Verso una nuova riforma del sistema europeo comune di asilo. – 2. Genesi della direttiva 2011/95. – 3. Brevi cenni sul contenuto della direttiva 2011/95. – 4. Le principali novità introdotte nella proposta di Regolamento qualifiche: tra tentativi di miglioramento e nuove criticità. – 5. Conclusioni.

### 1. Verso una nuova riforma del sistema europeo comune di asilo

Una nuova riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA) è attualmente all'esame delle istituzioni europee e molte sono le perplessità che essa suscita, sia in termini di efficacia delle risposte al fenomeno migratorio, sia in termini di garanzie e tutela dei diritti per i soggetti particolarmente vulnerabili coinvolti nel fenomeno stesso<sup>1</sup>.

A distanza di pochi anni dalla prima riforma del SECA, la Commissione presenta delle proposte legislative volte a risolvere alcune problematiche rimaste senza soluzione ed anzi ulteriormente accentuate dall'acuirsi dei flussi migratori.

Come è noto, le criticità principali riguardano: la mancata realizzazione di una piena armonizzazione normativa tra gli Stati membri che, a sua volta, genera ed alimenta il fenomeno dei c.d. “movimenti secondari” e le difficoltà nell'applicazione dei criteri di cui al Regolamento Dublino III per la determinazione dello Stato competente ad esaminare la richiesta di protezione internazionale, prima fra tutte la questione dell'impossibilità di trasferire i richiedenti nei Paesi che, sebbene siano di primo ingresso,

---

#### Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

\* Ricercatrice di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Messina. Indirizzo e-mail: [fperrini@unime.it](mailto:fperrini@unime.it)

<sup>1</sup> Per dei primi commenti sulle proposte di riforma si veda G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in [www.sidiblog.org](http://www.sidiblog.org); P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune di asilo: verso Dublino IV?*, in [www.eurojus.it](http://www.eurojus.it).

presentano delle carenze sistemiche in materia di asilo così gravi da non essere considerati Paesi affidabili nell'esame delle richieste<sup>2</sup>.

A ciò si aggiunge che una serie di “tragedie del mare”, in cui un numero considerevole di migranti ha perso la vita, hanno messo in luce tutta la drammaticità di un fenomeno che non si prevede possa arrestarsi né diminuire.

Molte, dunque, le motivazioni che hanno spinto la Commissione ad avanzare proposte di modifica del sistema, elaborate, dando seguito all'Agenda europea sulla migrazione del 13 aprile 2015, con la Comunicazione “Riformare il Sistema europeo comune d'asilo e potenziare le vie d'accesso legali all'Europa”<sup>3</sup>.

Esse consistono in un “pacchetto” presentato in data 4 maggio 2016 contenente: un nuovo Regolamento Dublino IV<sup>4</sup>, la nuova Agenzia europea per il sostegno all'asilo<sup>5</sup>, la riforma del sistema EUODAC<sup>6</sup>; un secondo “pacchetto” presentato in data 13 luglio 2016, in cui sono inclusi: un Regolamento che sostituisce la direttiva qualifiche<sup>7</sup>, un Regolamento che sostituisce la direttiva procedure<sup>8</sup>, la rifusione della direttiva

---

<sup>2</sup> A questo proposito occorre evidenziare che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato importanti sentenze nelle quali la situazione interna dei Paesi in cui avrebbero dovuto essere trasferiti i richiedenti è stata dettagliatamente analizzata al fine di verificare quali e quanti rischi di violazioni dei diritti umani potessero verificarsi qualora il trasferimento fosse stato effettuato. Vale la pena di ricordare a tale proposito il caso *Sharifi e altri c. Italia e Grecia* del 21 ottobre 2014, in cui i ricorrenti (32 cittadini afgani, 2 cittadini sudanesi, un cittadino eritreo) furono respinti verso la Grecia, Paese di primo ingresso. Particolarmente rilevante l'affermazione della Corte in ordine all'impossibilità per le Parti contraenti di ricorrere a pratiche incompatibili con la Convenzione e con i suoi Protocolli neanche di fronte alle difficoltà che hanno gli Stati (come è appunto il caso dell'Italia) di gestire i flussi migratori e i richiedenti asilo. Pertanto, l'Italia rinviando in Grecia i ricorrenti, in virtù della regola di cui al Regolamento Dublino, che affida allo Stato membro dell'Unione europea in cui avviene il primo ingresso la competenza ad esaminare la richiesta di asilo, ha compiuto un'espulsione collettiva e indiscriminata violando così l'art. 4 del Protocollo 4. Nel caso in oggetto, tra l'altro, la Corte, chiamata a giudicare della presunta violazione dell'art. 3 della Convenzione, richiama sia la celebre sentenza relativa al caso *Hirsi e al. c. Italia* del 23 febbraio 2012, sia la sentenza relativa al caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011, ribadendo che lo Stato che intende procedere al respingimento ha l'obbligo di assicurarsi, seppure nel quadro del sistema di Dublino, che il Paese di destinazione offra adeguate garanzie che la persona respinta non sia successivamente inviata nello Stato di origine senza che vi sia stata una valutazione dei rischi che potrebbe correre in tale ultimo Paese. Già nella sentenza relativa al caso *M.S.S.*, i giudici di Strasburgo avevano condannato il Belgio per lo stesso tipo di violazione. Allo stesso modo, nel caso in oggetto, l'Italia non avrebbe potuto procedere all'espulsione dei ricorrenti verso la Grecia senza una preventiva indagine sulla politica e sulla normativa in materia di asilo vigente nell'ordinamento greco. Tale analisi, infatti, sarebbe stata volta a verificare se vi fossero o meno dei rischi per i ricorrenti di essere espulsi dalla Grecia verso il loro Paese di provenienza dove avrebbero potuto essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti. Anche nel caso *Tarakhel c. Svizzera* del 4 novembre 2014 i giudici di Strasburgo ribadiscono che la statuizione di cui al Regolamento Dublino non può derogare all'obbligo per gli Stati parti contraenti della CEDU di garantire sempre il rispetto dei diritti umani. Pertanto, il rinvio di uno o più migranti verso lo Stato membro dell'Unione in cui era avvenuto il primo ingresso deve avvenire solo dopo un'accurata indagine sulla situazione individuale dei singoli individui e solo dopo avere adeguatamente esaminato il sistema di asilo previsto nello Stato verso cui si vuole operare il respingimento.

<sup>3</sup> COM(2016) 197.

<sup>4</sup> COM(2016) 270 final.

<sup>5</sup> COM(2016)271 final.

<sup>6</sup> COM(2016) 272 final.

<sup>7</sup> COM(2016) 466 final.

<sup>8</sup> COM(2016) 467 final.

accoglienza<sup>9</sup>. Il quadro delle proposte di riforma è poi completato dalla proposta di Regolamento che istituisce un quadro di reinsediamento dell'Unione e che modifica il Regolamento n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>10</sup>, che ha come obiettivo quello di istituire un programma organizzato di reinsediamento in collaborazione con l'UNHCR volto a favorire l'ingresso regolare nel territorio UE dei bisognosi di protezione internazionale.

In generale, lo scopo principale della riforma è quello di evitare che continuino a permanere forti differenze tra gli Stati in ordine al trattamento dei richiedenti protezione internazionale.

Come è noto, ai sensi dell'attuale direttiva qualifiche, due sono le categorie di immigrati che possono beneficiare della protezione internazionale: i rifugiati ed i titolari di protezione sussidiaria.

Se, da un parte, è da salutare con favore l'ampliamento delle categorie di beneficiari di protezione internazionale, dall'altra non si può non sottolineare il fatto che la direttiva non viene uniformemente applicata dagli Stati, al punto che nei confronti di individui provenienti dal medesimo Paese alcuni Stati riconoscono lo *status* di rifugiato ed altri Stati quello di titolare di protezione sussidiaria.

Tuttavia, ad una prima lettura della proposta del Regolamento qualifiche non possono non evidenziarsi (a titolo meramente esemplificativo) alcune problematiche su cui occorre riflettere e che attengono, in particolare, al superamento dell'allineamento dei due *status* in luogo di una loro differenziazione, cui si aggiunge il discutibile meccanismo di riesame cui entrambi gli *status* sono sottoposti.

Su tali aspetti, quindi, il presente lavoro intende soffermarsi dopo avere illustrato il contenuto della direttiva qualifiche per meglio evidenziare quale potrebbe essere la portata delle modifiche di cui alla proposta di Regolamento.

## **2. Genesi della direttiva 2011/95**

Il sistema europeo comune di asilo (SECA), come è noto, ha vissuto una c.d. “seconda fase” dedicata al processo di riforma. La “prima fase”, infatti, era stata caratterizzata dall'adozione dei seguenti atti: direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea<sup>11</sup>, direttiva 2003/9/CE in materia di accoglienza<sup>12</sup>, direttiva 2004/83/CE in tema di qualifiche<sup>13</sup> e direttiva 2005/85/CE sulle procedure<sup>14</sup>. A tali strumenti si aggiungeva anche il “sistema Dublino”, fondato sui regolamenti 343/2003 (Dublino II)<sup>15</sup> e 2725/2000

---

<sup>9</sup> COM(2016) 465 final.

<sup>10</sup> COM(2016) 468 final.

<sup>11</sup> In GUUE L 212 del 7.8.2001, p. 12-21.

<sup>12</sup> In GUUE L 31 del 6.2.2003, p. 18-25.

<sup>13</sup> In GUUE L 304 del 30.9.2004, p. 12-23.

<sup>14</sup> In GUUE L 326 del 13.12.2005, p. 13-34.

<sup>15</sup> In GUUE L 50 del 25.2.2003, p. 1-10.

(Eurodac)<sup>16</sup>. La necessità di adottare atti di rifusione nasceva dall'esigenza di creare una maggiore uniformità dei sistemi normativi degli Stati membri, messa notevolmente in risalto dalla Commissione nel documento del 2008 dal titolo "Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione dell'Unione europea"<sup>17</sup> e nel "Piano d'azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma" del 2010<sup>18</sup>.

Nell'ambito della seconda fase la menzionata normativa è stata modificata dai seguenti documenti di rifusione<sup>19</sup>: direttiva 2011/95/UE (qualifiche)<sup>20</sup>, Regolamento 603/2013 (nuovo Eurodac)<sup>21</sup>, Regolamento 604/2013 (Dublino III)<sup>22</sup>, direttiva 2013/32/UE (procedure)<sup>23</sup>, direttiva 2013/33/UE (accoglienza)<sup>24</sup>.

Tralasciando l'analisi dettagliata delle singole discipline, occorre rilevare in generale come la differenza più marcata tra le due fasi consiste in un diverso approccio dell'Unione europea che non chiede più agli Stati membri l'adozione di "norme minime", ma impone loro una vera e propria armonizzazione normativa<sup>25</sup>. A tale proposito, la Commissione, nel citato Piano strategico sull'asilo, ha posto l'attenzione sulle disparità tra le varie normative interne, sottolineando come "le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario alla parità di accesso alla protezione in tutta Europa". Per tali motivi nello stesso documento la Commissione fissa anche i punti essenziali sui quali occorre intervenire, individuandoli in: "standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo; una cooperazione pratica effettiva e sostenuta; una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi", precisandosi, inoltre, che "le disposizioni della Convenzione di Ginevra, i nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali saranno i punti di riferimento costanti di questa strategia".

<sup>16</sup> In GUUE L 316 del 15.12.2000, p. 1-10.

<sup>17</sup> COM (2008) 360 def.

<sup>18</sup> COM (2010) 171 def.

<sup>19</sup> In generale, sulle modifiche al sistema comune europeo di asilo v. G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 4-2013, p. 15-35.; G. MORGESE, *I nuovi atti dell'Unione europea in materia di asilo*, in *Sud in Europa*, settembre 2013, p. 12-15.

<sup>20</sup> In GUUE L 337 del 20.12.2011, p. 9-26.

<sup>21</sup> In GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 1-30.

<sup>22</sup> In GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 31-59.

<sup>23</sup> In GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 60-95.

<sup>24</sup> In GUUE L 180 del 29.6.2013, p. 96-116.

<sup>25</sup> Sulla necessità di passare ad una seconda fase v. R. LA ROSA, *La politica europea di asilo: da "settore di comune interesse" a sistema europeo integrato*, in L. PANELLA, E. SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghi*, vol. III, tomo II, Torino, 2011, p. 653-687.



È evidente come tale orientamento della Commissione si inserisca pienamente nella concezione del diritto di asilo contenuta nel Trattato di Lisbona (alla data del documento già adottato, ma non ancora entrato in vigore), in cui, in riferimento al tema dell'asilo, si registrano grandi novità<sup>26</sup>. Da sottolineare altresì, l'importante richiamo alla Convenzione di Ginevra contenuto nell'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come è noto, a seguito della riforma di Lisbona, ha acquisito valore giuridico obbligatorio<sup>27</sup>.

Nel tentativo di dare seguito a quanto la Commissione aveva evidenziato nel citato documento relativo al Piano strategico sull'asilo, il primo degli atti ad essere modificato è stato la direttiva qualifiche. In particolare la Commissione aveva sottolineato come la vecchia direttiva qualifiche, pur avendo avuto un buon impatto in gran parte degli Stati membri, avesse realizzato, in realtà, obiettivi minimi, al punto che "il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine varia ancora sensibilmente da uno Stato membro all'altro".

Tra i vari punti critici che la Commissione propone di modificare figurano: "i criteri di concessione della protezione internazionale"; "i criteri che le autorità degli Stati membri dovranno applicare per valutare la capacità di un potenziale interlocutore di fornire protezione efficace, accessibile e durevole"; "le condizioni alle quali si può considerare che un richiedente asilo abbia un'autentica alternativa di protezione in una data regione del suo paese d'origine, tenendo conto dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo"; "il livello dei diritti e dei vantaggi da concedere ai beneficiari di protezione sussidiaria per migliorare il loro accesso ai diritti sociali ed economici che sono essenziali alla loro piena integrazione".

Altra critica importante che veniva mossa alla vecchia direttiva era data dal diverso contenuto della protezione internazionale da assicurare ai rifugiati ed ai beneficiari di

---

<sup>26</sup> Innanzitutto, nell'ambito del Titolo V del TFUE, intitolato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", figura nel Capo 1 (Disposizioni generali) l'art. 67, il quale prevede che l'Unione, nel realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia "sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi". Il Capo 2 è, invece, dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione", distinguendo, quindi, tre diversi ambiti di azione dell'Unione e prevedendo, di conseguenza, distinte basi giuridiche per gli atti da adottare. In particolare, con riferimento all'asilo, viene in rilievo l'art. 78, il quale sancisce l'impegno dell'Unione a porre in essere una politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea che assicuri uno *status* adeguato a tutti gli individui bisognosi di protezione internazionale a cui deve essere garantito il principio di non respingimento. Tale politica deve essere realizzata nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951. Il paragrafo 2 dell'art. 78 precisa che le misure nell'ambito del sistema europeo comune di asilo devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la procedura legislativa ordinaria, garantendo così che in tale delicato settore non siano solo gli Stati a decidere (con il rischio che lo facciano sulla base di valutazioni esclusivamente nazionali), ma ci sia anche la voce determinante dell'istituzione incaricata di rappresentare i cittadini. La norma procede indicando espressamente che le iniziative in materia devono tendere alla realizzazione di uno *status* uniforme in materia di asilo e di protezione sussidiaria e procedure comuni per il riconoscimento e la perdita della protezione internazionale.

<sup>27</sup> L'art. 18 della Carta così dispone: "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»)».



protezione sussidiaria, ritenendosi, infatti, che tale disparità di trattamento (più favorevole per i primi e meno vantaggioso per i secondi), avrebbe inevitabilmente comportato che gli Stati, nell'esaminare le singole richieste, preferissero quasi sempre riconoscere lo *status* di beneficiario di protezione sussidiaria, anche laddove il richiedente avesse avuto i requisiti per essere considerato rifugiato. Il diritto di asilo, quindi, correva il rischio di diventare un istituto residuale rispetto ad una forma di protezione che per lo Stato era meno onerosa<sup>28</sup>.

Questo, dunque, il quadro entro cui si dà avvio alla procedura di revisione della vecchia direttiva. Ed è così che, in data 13 dicembre 2011, il Parlamento europeo ed il Consiglio adottano la direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, meglio nota come "nuova direttiva qualifiche", atto di rifusione della precedente direttiva 2004/83/CE<sup>29</sup>.

### 3. Brevi cenni sul contenuto della direttiva 2011/95

Scopo principale della direttiva è, dunque, il "ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria". La direttiva, quindi, si occupa della protezione internazionale di due categorie di soggetti particolarmente vulnerabili, che fuggono dai Paesi di origine per avere subito (o evitare di correre il rischio di subire) atti di persecuzione ovvero perché correrebbero un rischio effettivo di subire un grave danno<sup>30</sup>, e che, nel caso di accoglimento della domanda di protezione internazionale acquisterebbero lo *status*, rispettivamente, di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.

Con riferimento ai rifugiati, la direttiva si ispira largamente al contenuto della Convenzione di Ginevra, specificando meglio le cause di persecuzione. Innanzitutto, la lett. d) dell'art. 2 dà una definizione di rifugiato<sup>31</sup> che tiene conto inevitabilmente dello

<sup>28</sup> In proposito v. C. FAVILLI, *La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 126, in cui si legge: "La nozione di protezione internazionale risulta (...) più estensiva di quella di asilo e come tale tende a fornire ai richiedenti protezione maggiori possibilità di tutela. (...) La tutela riconosciuta al beneficiario del diritto di asilo è maggiore rispetto a tutte le altre anche se i presupposti per conseguirlo sono più rigorosi. E' dunque ragionevole che i beneficiari della protezione sussidiaria risultino più numerosi rispetto ai beneficiari del diritto di asilo. Ciò che dovrebbe essere evitato è che gli Stati riconoscano la protezione sussidiaria anche laddove la persona abbia diritto all'asilo, al fine di privilegiare lo *status* caratterizzato da meno garanzie e dal godimento di un numero inferiore di diritti".

<sup>29</sup> Sulla nuova direttiva v. G. MORGESE, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2012, p. 255-275.

<sup>30</sup> Intendendosi con tale espressione: "a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine, o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale" (art. 15).

<sup>31</sup> «rifugiato»: cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova

specifico contesto UE, nel momento in cui fa riferimento al “cittadino di un paese terzo”<sup>32</sup>.

Oltre ad essere cittadino di uno Stato non membro, il richiedente asilo deve trovarsi fuori dal proprio Paese e non potervi (o non volervi) fare ritorno a causa del fondato timore di subire persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale. È evidente come questa parte della definizione riprenda in larga misura l’art. 1 A della Convenzione di Ginevra<sup>33</sup>.

Se, da una parte, nell’elencazione degli atti di persecuzione si riscontra un sostanziale allineamento con la Convenzione di Ginevra, una rilevante differenza consiste nella loro dettagliata specificazione (e più ampia articolazione) di cui all’art. 9 della direttiva, inserito nella parte relativa ai “requisiti per essere considerato rifugiato”. Una specificazione che, addirittura, porta ad un ampliamento degli atti che possono essere considerati di natura persecutoria che non può non essere valutato positivamente, unitamente alla distinzione operata con i motivi di persecuzione, elencati all’art. 10. E’ così che tra i primi figurano violazioni gravi dei diritti umani, atti di violenza fisica, psichica e sessuale, misure legislative, amministrative, sanzioni, sentenze discriminatorie, atti diretti contro l’infanzia<sup>34</sup>. Mentre tra i secondi sono indicati i significati da attribuirsi

---

fuori dal paese di cui ha la nazionalità e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l’art. 12”.

<sup>32</sup> La scelta è, ovviamente, in linea con quanto previsto nel Protocollo n. 24 sull’asilo per i cittadini degli Stati membri dell’Unione, che si compone del preambolo e di un unico articolo, in cui si specifica che, data la reciproca fiducia tra gli Stati membri in merito alla garanzia che i rispettivi ordinamenti assicurano alla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, “si considerano reciprocamente paesi d’origine sicuri”. Pertanto, la domanda di asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame da un altro Stato membro solo in casi eccezionali e, segnatamente: “a) se lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino procede, dopo l’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, avvalendosi dell’articolo 15 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, all’adozione di misure che derogano, nel suo territorio, agli obblighi previsti da detta Convenzione; b) se è stata avviata la procedura di cui all’articolo 7, paragrafo 1 del trattato sull’Unione europea e finché il Consiglio o, se del caso, il Consiglio europeo non prende una decisione al riguardo, nei confronti dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino; c) se il Consiglio ha adottato una decisione conformemente all’art. 7, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea nei riguardi dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino ovvero se il Consiglio europeo ha adottato una decisione conformemente all’articolo 7, paragrafo 2 di detto trattato riguardo allo Stato membro di cui il richiedente è cittadino; d) se uno Stato membro così decide unilateralmente per la domanda di un cittadino di un altro Stato membro; in tal caso il Consiglio ne è immediatamente informato; la domanda è esaminata partendo dal presupposto che sia manifestamente infondata senza che ciò pregiudichi, in alcun caso, il potere decisionale dello Stato membro”.

<sup>33</sup> Ai sensi del quale: “Ai fini della presente Convenzione, il termine “rifugiato” si applicherà a colui: (...) che (...) temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”.

<sup>34</sup> Ai sensi dell’art. 9: “1. Sono atti di persecuzione ai sensi dell’articolo 1 A della convenzione di Ginevra gli atti che: a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell’articolo 15, paragrafo 2, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali; oppure b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti

ai termini “razza”, “religione”, “nazionalità”, “opinione politica”, e cosa debba intendersi per “appartenenza ad un determinato gruppo sociale”<sup>35</sup>.

Accanto ai rifugiati, come si è detto, compare una nuova categoria di soggetti da tutelare, in quanto rischiano di subire un danno grave, dice la direttiva e, per danno grave, deve intendersi: “a) la condanna o l’esecuzione della pena di morte; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine, o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale”<sup>36</sup>.

La direttiva del 2011 non stabilisce più norme “minime”, ma norme comuni in materia di riconoscimento della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e delinea il contenuto della protezione internazionale.

---

umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). 2. Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l’altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell’ambito dei motivi di esclusione di cui all’articolo 12, paragrafo 2; f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l’infanzia. 3. In conformità dell’articolo 2, lettera d), i motivi di cui all’articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo o alla mancanza di protezione contro tali atti”.

<sup>35</sup> L’art. 10 così recita: “1. Nel valutare i motivi di persecuzione, gli Stati membri tengono conto dei seguenti elementi: a) il termine «razza» si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all’appartenenza a un determinato gruppo etnico; b) il termine «religione» include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l’astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte; c) il termine «nazionalità» non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all’assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l’appartenenza a un gruppo caratterizzato da un’identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geo grafiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato; d) si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando: - i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l’identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e - tale gruppo possiede un’identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione delle circostanze nel paese d’origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell’orientamento sessuale. L’interpretazione dell’espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Ai fini della determinazione dell’appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell’individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l’identità di genere; e) il termine «opinione politica» si riferisce, in particolare, alla professione di un’opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all’articolo 6 e alle loro politiche o metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti. 2. Nell’esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall’autore delle persecuzioni”.

<sup>36</sup> Così dispone l’art. 15.

Tuttavia, a tale proposito deve rilevarsi un'incongruità tra l'obiettivo di uniformità e l'apertura verso forme di riconoscimento e tutela più vantaggiose, rinvenibile dalla lettura dell'art. 3 della direttiva stessa in cui si prevede per gli Stati la facoltà "di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva". Sebbene, infatti, sia pacifico che in tema di diritti fondamentali gli Stati possano riconoscere forme di tutela più estesa, si ritiene che il riconoscimento di tale possibilità contenuto al citato art. 3 potrebbe essere di ostacolo all'obiettivo di armonizzazione normativa tra gli Stati che, come si è detto, è stato uno degli elementi che hanno determinato la necessità di modificare la direttiva qualifiche. La norma in questione sembrerebbe anche in contrasto con un altro importante obiettivo della direttiva, vale a dire l'intento di limitare i c.d. movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale, causati dalle difformità delle normative nazionali<sup>37</sup>.

Con riferimento alla valutazione delle richieste di protezione internazionale (artt. 4, 5, 6), si prevede la facoltà per gli Stati di richiedere che la domanda di protezione internazionale sia corredata da tutti gli elementi necessari a motivarla. La stessa deve essere, poi, esaminata su base individuale, tenendo conto di una serie di fattori specifici dettagliatamente indicati all'art. 4, par. 3.<sup>38</sup>

L'art. 8 fornisce allo Stato membro un certo potere discrezionale nell'accoglimento della domanda di protezione internazionale che non si ritiene possa essere valutato positivamente. Al momento dell'esame della domanda di protezione internazionale, lo Stato membro, infatti, può rifiutarsi di concederla allorché ravvisi che vi sia all'interno del Paese di origine una forma di protezione contro la persecuzione o il danno grave. In particolare, tale presupposto sarà da ritenersi fondato se il richiedente, in una parte del territorio del proprio Stato di appartenenza, in cui può essere ammesso legalmente e senza

---

<sup>37</sup> Al considerando n. 13 si legge: "Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbero contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici". Come si vedrà oltre, sarà questa una delle motivazioni alla base delle proposte della Commissione per la nuova modifica del sistema europeo comune di asilo.

<sup>38</sup> Ai sensi del quale: "L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione; b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi; c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave; d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese; e) dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino".

pericoli: “a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi: oppure b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all’articolo 7”. Vero è, d’altro canto, che la seconda parte dell’articolo limita la discrezionalità dello Stato (o quanto meno tenta di arginarla), ancorando la decisione delle competenti autorità nazionali alle informazioni provenienti da fonti pertinenti, quali l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l’Ufficio europeo di sostegno dell’asilo<sup>39</sup>. Resta, però, da sottolineare che, in un sistema, come, per esempio, quello italiano, caratterizzato dalla costante e imponente ondata di flussi migratori, ragioni di ordine pratico possono costituire un ostacolo all’osservanza dell’obbligo di ricorrere a tali fonti di informazioni; e, in ogni caso, anche qualora l’obbligo in questione dovesse essere soddisfatto, i tempi di esame della domanda (già, per il nostro ordinamento, eccessivamente lunghi) si allungherebbero ulteriormente.

L’aspetto principale della direttiva riguarda l’allineamento dei due *status*, per cui, pur essendo due le categorie di soggetti (rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria) per i quali è prevista la protezione internazionale, il contenuto della stessa sostanzialmente non cambia. Con l’estensione della tutela più vantaggiosa di cui godono i rifugiati anche ai beneficiari di protezione internazionale si evita, in primo luogo, che gli Stati commettano errori di valutazione della condizione del richiedente (come di fatto avveniva nella stragrande maggioranza dei casi) optando per il riconoscimento di uno status meno vantaggioso per il beneficiario (e, quindi, meno oneroso per lo Stato). In altre parole, si evita per tale via che individui che avrebbero i requisiti per essere riconosciuti rifugiati si vedano riconoscere lo status di beneficiario di protezione sussidiaria. Assimilando il più possibile i due *status* inevitabilmente viene a mancare l’“interesse” dello Stato a riconoscere lo *status* verso il quale ci sono meno tutele per l’individuo. È evidente che, in tal modo, si realizza nei fatti una più corretta valutazione del caso singolo, con ciò garantendosi una reale ed efficace protezione del richiedente, ma anche una maggiore osservanza della Convenzione di Ginevra.

Così i due *status* vengono equiparati per il godimento di alcuni diritti, in particolare con riferimento al mantenimento dell’unità del nucleo familiare (art. 23) e al godimento dei diritti in materia di: occupazione (art. 26), istruzione (art. 27), procedure di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche (art. 28), assistenza sanitaria (art. 30), alloggio (art. 32), libera circolazione nel territorio dello Stato membro (art. 33), strumenti di integrazione (art. 34).

Da segnalare che per entrambe le categorie vale il divieto di respingimento (art. 21) conformemente agli obblighi internazionali, ampliando così la portata del principio di *non refoulement* rispetto a quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra.

---

<sup>39</sup> Il par. 2 dell’art. 8 così dispone: “Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del paese d’origine conformemente al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità all’art. 4. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo”.



L'unica differenza tra le due categorie riguarda il rilascio dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio e le norme in materia di assistenza sociale. Ai sensi dell'art. 24 il permesso di soggiorno per i beneficiari dello *status* di rifugiato deve avere la validità di almeno tre anni e deve essere rinnovabile, mentre per i beneficiari della protezione sussidiaria il permesso deve essere valido per almeno un anno e, in caso di rinnovo, la validità deve essere di due anni. Per quanto concerne i documenti di viaggio l'art. 25 fa riferimento, per i rifugiati, a quanto disposto in proposito nella Convenzione di Ginevra, mentre per i beneficiari della protezione sussidiaria si limita ad indicare l'obbligo per gli Stati membri di rilasciare "documenti che consentono loro di viaggiare al di fuori del loro territorio". Discutibile appare la disparità di trattamento di cui all'art. 29, che, in materia di assistenza sociale, prevede che i rifugiati siano totalmente equiparati ai cittadini dello Stato membro, mentre per i beneficiari di protezione sussidiaria è prevista la possibilità per gli Stati di limitare l'accesso alle sole prestazioni di carattere essenziale.

#### **4. Le principali novità introdotte nella proposta di Regolamento qualifiche: tentativi di miglioramento e nuove criticità**

Come già anticipato in premessa, si assiste oggi al tentativo di riformare nuovamente il sistema europeo comune di asilo. Allo stato attuale, infatti permangono i problemi dei c.d. "movimenti secondari" ed il fenomeno dell'*asylum shopping*. Nonostante il tentativo di armonizzazione operato dall'UE con la prima riforma del SECA avesse cercato di attenuare le forti differenze esistenti tra gli Stati in ordine al trattamento dei richiedenti protezione internazionale, specie con riferimento alla durata delle procedure per esaminare le richieste ed alle condizioni di accoglienza, la Commissione rileva come esistono ancora delle gravi difformità tra gli Stati, in ragione soprattutto della natura facoltativa di alcune norme contenute nelle attuali direttive procedura ed accoglienza.

Con particolare riferimento all'attuale direttiva qualifiche, essa pur prevedendo norme comuni in materia di riconoscimento degli *status* e protezione da garantire, non viene uniformemente applicata dagli Stati, con la conseguenza che l'atteggiamento degli Stati varia sensibilmente pur in presenza di richiedenti protezione internazionale provenienti dal medesimo Paese il cui *status*, oltretutto, non viene riconosciuto alla stessa maniera: è così che di fronte alle richieste di protezione internazionale di individui provenienti dal medesimo Paese alcuni Stati riconoscono loro lo *status* di rifugiato, altri lo *status* di titolare di protezione sussidiaria<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Nella relazione di accompagnamento alla proposta di Regolamento si legge: "(...) i tassi di riconoscimento risultano ancora divergenti tra gli Stati membri e manca altresì una convergenza per quanto riguarda le decisioni sul tipo di status di protezione concesso da ciascuno Stato", COM(2016) 466 final, 2016/0223 (COD), p. 4 ed in particolare la nota 12 riporta i seguenti dati: "(...) tra gennaio e settembre 2015 i tassi di riconoscimento dei richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan variavano da quasi il 100% in Italia al 5,88% in Bulgaria (Eurostat). Per quanto riguarda la differenza tra il tipo di status concesso, dai dati EASO relativi al secondo trimestre del 2015 risulta che a Germania (99%), la Grecia (98%) e la Bulgaria (85%) hanno concesso lo status di rifugiato a quasi tutti i cittadini siriani, mentre Malta (100%),

La riforma ha come obiettivo principale quello di realizzare un nuovo sistema fondato sul principio di solidarietà e su una responsabilità che sia il più possibile condivisa tra gli Stati membri. A tale proposito vengono in rilievo alcuni passaggi della relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento, in cui si sottolinea che “i recenti arrivi di massa hanno dimostrato che l'Europa ha bisogno di un sistema di asilo efficace ed efficiente, in grado di garantire una condivisione equa e sostenibile della responsabilità tra gli Stati membri” e, ancora, che “una politica comune nel settore dell’asilo (...) dovrebbe essere governata dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”.

Proprio la solidarietà, peraltro, solennemente evocata all'art. 2 del TUE dedicato ai valori fondanti dell'Unione<sup>41</sup>, è ampiamente messa in discussione dal criterio maggiormente criticato del Regolamento Dublino, vale a dire quello dell’obbligo di esaminare le richieste in capo allo Stato di primo ingresso<sup>42</sup>. Inoltre, questo sistema, finendo per gravare eccessivamente gli Stati che, come l'Italia, sono maggiormente investiti del problema degli arrivi massicci, ha forti ripercussioni, da una parte, sulle condizioni di accoglienza e trattamento dei richiedenti e, dall'altra, sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale che, inevitabilmente, finiscono per avere tempi considerevolmente lunghi.

Tuttavia la proposta di riforma del suddetto Regolamento non cambia di molto i termini del problema. Sicuramente, cambiando la natura dell'atto da direttiva a Regolamento, le clausole facoltative vengono sostituite con previsioni obbligatorie, realizzando così una maggiore uniformità tra gli Stati con ciò tentando di eliminare il problema dei movimenti secondari. Inoltre, sempre al fine di evitare i movimenti secondari e garantire il corretto funzionamento dei meccanismi di ricollocazione e reinsediamento<sup>43</sup>, è fatto obbligo al beneficiario di protezione internazionale di rimanere nel territorio dello Stato che ha concesso la protezione<sup>44</sup>. In questo caso la modifica, pur

---

la Svezia (89%), l'Ungheria (83%) e la Repubblica ceca (80%) hanno riconosciuto loro lo status di protezione sussidiaria”.

<sup>41</sup> Ai sensi del quale: “L’Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

<sup>42</sup> In generale, sul principio di solidarietà connesso alle tematiche relative all’immigrazione v. G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell’Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, pp. 365-405; G. MORGESE, *I migranti, la solidarietà e l’Europa senza qualità*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 2/2015, pp. 233-241, in [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org); G. MORGESE, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del Regolamento Dublino*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 471-476.

<sup>43</sup> Sui quali v. F. CHERUBINI, *L’Agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *Quaderni SIDIBlog*, vol. 2/2015, pp. 223-232, in [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org).

<sup>44</sup> Ai sensi dell’art. 29: “1. I beneficiari di protezione internazionale non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione. Ciò non pregiudica il loro diritto di presentare domanda di soggiorno ed essere ammessi a soggiornare in altri Stati membri ai sensi delle pertinenti disposizioni della normativa dell’Unione e nazionale, né il loro diritto di circolare liberamente in



essendo sorretta da motivazioni importanti, comprime considerevolmente la libertà del beneficiario di protezione internazionale.

Se poi si guarda alle modifiche proposte in materia di contenuto della protezione non si può non evidenziare un arretramento nelle garanzie e nel trattamento dei beneficiari dei due *status*.

Innanzitutto, a differenza di quanto era avvenuto con la direttiva 2011/95, nella proposta della Commissione si registra una differenziazione dei due *status* per quanto riguarda in particolare: la durata del permesso di soggiorno<sup>45</sup>, l'accesso all'assistenza sociale<sup>46</sup>. Inoltre, l'accesso al mercato del lavoro e alla sicurezza sociale viene subordinato al rilascio del permesso di soggiorno<sup>47</sup>, con ciò ritardando il pieno inserimento dei beneficiari di protezione internazionale nel tessuto sociale dello Stato ospite. Ancora maggiori perplessità destano, poi, le norme che impongono alle autorità statali di sottoporre entrambi gli *status* ad una revisione, non solo in fase di rinnovo del permesso di soggiorno, ma anche ogniqualvolta dovessero essere evidenziati dall'Agencia europea per l'asilo cambiamenti significativi nella condizione dei Paesi di origine, precarizzando così la figura del titolare di protezione internazionale e ponendo a rischio il suo processo di integrazione nella comunità di accoglienza<sup>48</sup>.

## 5. Conclusioni

Ovviamente, allo stato attuale non è noto se la proposta avrà un seguito ed, eventualmente, con quali modifiche. Sta di fatto che sia la valutazione del riconoscimento

---

conformità alle condizioni di cui all'articolo 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. 2. Il beneficiario che sia individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione privo del diritto di soggiornarvi in conformità alla pertinente normativa dell'Unione o nazionale è sottoposto alla procedura di ripresa in carico quale definita all'articolo 20, paragrafo 1, lettera e), del Regolamento (UE) XXX/XXX (Regolamento Dublino)". La norma, per altro, va letta in combinato disposto con l'art. 44, che intende modificare la direttiva 2003/109/UE sui soggiornanti di lungo periodo, introducendo all'art. 4 il seguente paragrafo 3 *bis*: "Qualora il beneficiario di protezione internazionale sia individuato in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione internazionale privo del diritto di soggiornarvi ai sensi del pertinente diritto dell'Unione o nazionale, il periodo di soggiorno legale precedente a tale situazione non è computato nel calcolo del periodo di cui al paragrafo 1".

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 26, par. 1, lett. a): "Per i beneficiari dello status di rifugiato il permesso di soggiorno ha un periodo di validità di tre anni, rinnovabile per periodi di tre anni"; lett. b): "Per i beneficiari dello status di protezione sussidiaria il permesso di soggiorni ha un periodo di validità di un anno, rinnovabile per periodi di due anni".

<sup>46</sup> All'art. 34, par. 2 si legge: "Gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali.

<sup>47</sup> Ai sensi dell'art. 22, par. 3: "Nei limiti derivanti dagli obblighi internazionali, la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione e sicurezza sociale è subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno".

<sup>48</sup> A questo proposito l'art. 15 recita: "(...), l'autorità accertante riesamina lo status di rifugiato in particolare: a) qualora le informazioni sui paesi d'origine e l'analisi comune delle informazioni sui paesi d'origine a livello di Unione di cui agli articoli 8 e 10 del Regolamento (UE) XXX/XX [Regolamento relativo all'A del Regolamento (UE) XXX/XX [Regolamento relativo all'Agencia dell'Unione europea per l'asilo] denotino un cambiamento significativo nel paese d'origine che è rilevante per il bisogno di protezione del richiedente; b) al momento del primo e del secondo rinnovo del permesso di soggiorno rilasciato a un beneficiario di protezione sussidiaria".

degli *status* che il contenuto della protezione internazionale sembrerebbero ristretti rispetto all'attuale direttiva.

Da segnalare, tra l'altro, che gli elementi di criticità evidenziati nel presente contributo formano oggetto di importanti raccomandazioni contenute nel parere del Comitato economico e sociale (CESE) che già si è pronunciato sulla proposta di Regolamento di cui al presente studio<sup>49</sup>. In particolare il CESE, pur riconoscendo la necessità di procedere ad una riforma del sistema europeo comune di asilo, ritiene che sia preoccupante la limitazione di alcuni diritti fondamentali, come la libertà di circolazione, così come il riesame degli *status*<sup>50</sup> di protezione o la loro differenziazione<sup>51</sup>.

D'altra parte, non si può non segnalare la "timidezza" dei rilievi sollevati sul piano interno da parte del nostro Governo, come emerge dalla relazione sulla proposta di Regolamento elaborata dal Ministero dell'Interno<sup>52</sup>, nella quale dopo avere evidenziato una "valutazione del progetto complessivamente positiva in quanto contribuisce a compiere passi sostanziali verso la convergenza dei sistemi nazionali, in particolare per quanto riguarda l'uniformità negli Stati membri dei tassi di riconoscimento e del livello dei diritti previsti dai sistemi di asilo nazionali in relazione ai tipi di *status* di protezione", ci si limita a riscontrare "alcune criticità sulle norme concernenti il riesame periodico dello *status*", proponendo "di prolungare il periodo di durata del permesso di soggiorno indicato nella proposta di Regolamento, per evitare di gravare eccessivamente sulle autorità decidenti"<sup>53</sup>.

Sarebbe stata auspicabile una presa di posizione più netta da parte del nostro Stato rispetto alle criticità sopra evidenziate visto l'interesse del nostro ordinamento verso il fenomeno migratorio. Pur condividendosi le motivazioni che sorreggono le proposte avanzate dalla Commissione, non rimane che sperare che l'intervento legislativo del Consiglio e del Parlamento europeo realizzi gli obiettivi indicati nel più ampio rispetto delle garanzie e dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale.

<sup>49</sup> Il parere è pubblicato in GUUE C 75 del 10.3.2017, p. 97-102.

<sup>50</sup> A tale proposito al punto 1.2.5. si legge: "Per quanto riguarda il riesame dello status di rifugiato, ogni nuova procedura aggiungerà un ulteriore livello di oneri amministrativi e di discrezionalità. L'elevato numero di rifugiati presenti in un paese può facilmente sovraccaricare i servizi amministrativi, che potrebbero a loro volta prendere decisioni precipitose e arbitrarie. È pertanto necessario che le autorità competenti dispongano di personale adeguato e qualificato per svolgere i controlli e occuparsi della revisione dello status di rifugiato".

<sup>51</sup> Al punto 1.1.7. si legge: "Il CESE raccomanda di standardizzare gli status di protezione, eliminare le differenze tra lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, il suo rinnovo e la limitazione posta all'assistenza sociale".

<sup>52</sup> Relazione resa ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, consultabile al sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>53</sup> A questo proposito nel documento si legge quanto segue: "Si condivide il principio di fondo sulla necessità di verificare periodicamente ed in modo attivo la permanenza del bisogno di protezione. Considerato che il riesame si ricollega alla durata del permesso di soggiorno, che viene notevolmente ridotta rispetto alle previsioni attuali, si propone di prolungare il periodo di durata del permesso di soggiorno indicato nella proposta di Regolamento, per evitare di gravare eccessivamente sulle autorità decidenti".

**ABSTRACT:** Una nuova riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA) è attualmente all'esame delle istituzioni europee e molte sono le perplessità che essa suscita, sia in termini di efficacia delle risposte al fenomeno migratorio, sia in termini di garanzie e tutela dei diritti per i soggetti particolarmente vulnerabili coinvolti nel fenomeno stesso. In particolare l'articolo effettua una comparazione tra l'attuale direttiva 2011/95 e la proposta di Regolamento COM(2016) 466. Da tale comparazione emerge che nel caso in cui la proposta di Regolamento fosse accettata senza modifiche, vi sarebbe un restringimento in termini di garanzie e di diritto per i beneficiari di protezione internazionale.

**KEYWORDS:** protezione internazionale – direttiva 2011/95 – Sistema europeo comune di asilo (SECA) – proposta di Regolamento qualifiche – protezione sussidiaria.

**FROM DIRECTIVE 2011/95/UE TO THE PROPOSAL FOR A REGULATION ON QUALIFICATIONS: WHAT FUTURE FOR THE INTERNATIONAL PROTECTION IN THE EU LEGAL SYSTEM?**

**ABSTRACT:** The European Institutions are currently examining a new reform of the Common European Asylum System (CEAS). The reform at stake casts many doubts both with reference to the effectiveness of the measures provided in response to the migration phenomenon, and to the guarantees and the protection of the rights of vulnerable categories of migrants involved. In particular, the article makes a comparison between Directive 2011/95 currently in force and the proposal for a Regulation COM (2016) 466. This comparison shows that if the proposal for a regulation were accepted without amendments, there would be a sensible lowering of the level of guarantees and rights for the beneficiaries of International protection.

**KEYWORDS:** International protection – Directive 2011/95 – Common European Asylum System (CEAS) – proposal for Regulation on Qualifications – subsidiary protection.