



DIRETTIVA QUALIFICHE

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 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 - GUUE 20.12.2011, L 337, p. 9¹

Base giuridica: art. 78 § 2, lett. a) e b) TFUE

La Direttiva Qualifiche stabilisce 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.

Oltre a ribadire i principi che ispiravano la Direttiva 2004/83/CE, la nuova Direttiva Qualifiche **cerca di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale.**

In proposito, va ricordato come la "vecchia" Direttiva Qualifiche² fosse considerata generalmente come lo strumento meno problematico fra quelli approvati durante la c.d. "prima fase" del Sistema europeo comune di asilo. Pertanto, i passi in avanti fatti dalla Direttiva 2011/95/UE non sono molti e sono **dovuti principalmente alla giurisprudenza**, tanto della Corte europea dei diritti dell'uomo³, quanto della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁴.

Eppure, soprattutto in alcuni casi, non si tratta di modifiche di secondaria importanza.

Per capi, la Direttiva Qualifiche contiene:

- disposizioni generali (Capo I): obiettivo, definizioni, disposizioni più favorevoli;
- disposizioni sulla valutazione delle domande di protezione internazionale (Capo II): esame sui fatti e sulle circostanze, bisogno di protezione sorto sur place, responsabili della persecuzione o del danno grave, soggetti che offrono protezione, protezione all'interno del Paese di origine;
- disposizioni riguardanti lo status di rifugiato (Capi III e IV): requisiti per essere considerato rifugiato (atti e motivi di persecuzione, cessazione, esclusione); status di rifugiato (riconoscimento, revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo);

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF>

² Vedi Relazione della Commissione sull'applicazione della "vecchia" Direttiva Qualifiche <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0314:FIN:IT:PDF> e studio dell'UNHCR sulla sua applicazione <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain>

³ <http://asiloineuropa.blogspot.com.es/search/label/Corte%20europea%20diritti%20dell%27uomo>

⁴ <http://asiloineuropa.blogspot.com.es/search/label/Corte%20di%20giustizia>

- disposizioni riguardanti la protezione sussidiaria (Capi V e VI): requisiti per la protezione sussidiaria (concetto di "danno grave", cessazione, esclusione); status di protezione sussidiaria (riconoscimento, revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo);
- contenuto della protezione internazionale (Capo VII): protezione dal respingimento, informazioni, mantenimento dell'unità familiare, permesso di soggiorno, documenti di viaggio, accesso all'occupazione, all'istruzione, alle procedure di riconoscimento delle qualifiche, assistenza sociale, assistenza sanitaria, disposizioni riguardanti i minori non accompagnati, accesso all'alloggio, libera circolazione, accesso agli strumenti di integrazione, rimpatrio.

Le principali novità apportate dalla nuova Direttiva Qualifiche rispetto alla precedente sono le seguenti.

Disposizioni generali

- **non si parla più di norme minime**, in linea con le nuove basi giuridiche previste nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (in particolare, dall'art. 78 TFUE⁵) ma semplicemente di "norme" (art. 1). Ciò non toglie che agli Stati è lasciata sempre facoltà di introdurre o mantenere in vigore **disposizioni più favorevoli** (art. 3);
- **la definizione di "familiari" è allargata** al padre, la madre o altro adulto responsabile del beneficiario di protezione internazionale minore non coniugato (art.2, lett. j, terzo trattino). Si noti che la Commissione aveva proposto di allargare ulteriormente la nozione ad altri membri;

In materia di valutazione delle domande

- quanto ai **oggetti che offrono protezione** (art. 7), si chiarisce che **la lista è esaustiva**; nel caso in cui non si tratti dello Stato, ma di partiti o organizzazioni (comprese le organizzazioni internazionali) che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, si inserisce la condizione che abbiano **la volontà e la capacità di offrire protezione**;
- si prevede che la protezione contro persecuzioni o danni gravi debba essere **"effettiva" e "non temporanea"**;
- quanto alla **protezione interna** al Paese di origine (art. 8) viene chiarito che la possibilità per gli Stati di escludere dalla protezione chi, in una parte del territorio di origine, ha accesso alla protezione, è soggetta al fatto che la persona in questione **possa legalmente e senza pericolo recarsi su quella parte di territorio e si possa ragionevolmente supporre che vi si stabilisca**; viene aggiunto l'obbligo per gli Stati di disporre di informazioni precise e aggiornate, provenienti da fonti pertinenti (in particolare UNHCR⁶ e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo⁷) sulla situazione in quella parte del Paese di origine (art. 8 § 2); è **eliminato il paragrafo 3**, che prevedeva la possibilità per gli Stati di applicare il concetto di protezione interna "nonostante ostacoli tecnici al ritorno nel Paese di origine";
- viene chiarito che, per aversi un riconoscimento dello status di rifugiato, i motivi di persecuzione possono essere collegati **tanto agli atti di persecuzione quanto alla mancanza di protezione contro tali atti** (art. 9 § 3);
- 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**

⁵ <http://asiloineuropa.blogspot.com.es/2011/05/art-78-tfue.html>

⁶ <http://asiloineuropa.blogspot.com.es/search/label/UNHCR>

⁷ <http://asiloineuropa.blogspot.com.es/2011/05/ufficio-europeo-di-sostegno-per-lasilo.html>

considerazioni di genere, compresa l'identità di genere (art. 10 § 1 lett. d). Si tratta senza dubbio di **una delle più importanti modifiche** apportate dalla nuova Direttiva Qualifiche;

- viene introdotta **un'eccezione alla cessazione** dello status di rifugiato (art. 11 § 3) e di protezione sussidiaria (art. 16 § 3) dovuta al venir meno delle circostanze che ne hanno determinato il riconoscimento, qualora la persona in questione possa invocare **motivi derivanti da precedenti persecuzioni o danni gravi**. Per quanto riguarda lo status di rifugiato, ciò è in linea con la Convenzione di Ginevra del 1951, art. 1 lett. C (5).

In materia di contenuto della protezione

In generale, va detto che la nuova Direttiva **avvicina il contenuto dello status di protezione sussidiaria a quello dello status di rifugiato**, eliminando buona parte delle possibilità che gli Stati avevano di limitare l'accesso ad alcuni diritti ai soli rifugiati.

Va tuttavia precisato anche che **pochi Stati membri avevano effettivamente fatto uso di queste possibilità**.

- Il **permesso di soggiorno** rilasciato ai beneficiari di protezione sussidiaria (e ai loro familiari) deve essere valido, **in caso di rinnovo, per almeno due anni** (art. 24). Si noti che la Commissione⁸ aveva proposto di portare anche la durata minima di questo permesso a tre anni, come per lo status di rifugiato;
- circa il **documento di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria**, viene eliminata la limitazione alle gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato, mentre rimane il requisito di trovarsi nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale (art. 25 § 2);
- in materia di accesso all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli strumenti di integrazione, lo status di protezione sussidiaria viene messo sullo **stesso livello di quello di rifugiato** (art. 26, 30 e 34);
- quanto al **riconoscimento delle qualifiche**, che merita ora un articolo a parte (art. 28), oltre a garantire parità di trattamento con i cittadini, gli Stati devono anche **adoperarsi per agevolare il pieno accesso** a sistemi di valutazione, convalida e accreditamento dell'apprendimento precedente;
- in materia di **assistenza sanitaria**, si aggiunge l'obbligo per gli Stati di fornire il necessario trattamento dei disturbi psichici (art. 30);
- in materia di accesso all'alloggio, si prevede l'obbligo per gli Stati di **adoperarsi per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni** nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e garantire pari opportunità.

Fra gli aspetti che invece non vengono modificati, si segnala qui soprattutto **l'art. 15** della Direttiva Qualifiche, relativo alla definizione di "**danno grave**" come requisito per il riconoscimento della protezione sussidiaria.

In particolare, la lett. c), interpretata nel febbraio 2009 dalla Corte di Giustizia UE nel famoso caso Elgafaji⁹, necessitava forse di chiarimenti ulteriori da parte del legislatore che diminuissero le possibilità di applicazioni divergenti da parte dei singoli Stati.

La Commissione però non se l'era sentita di avanzare proposte di modifica e dunque tutto rimane com'è, in attesa forse di nuove pronunce della Corte.

⁸ <http://asiloineuropa.blogspot.com/es/search/label/Commissione%20europea>

⁹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=c-465/07&td=ALL>

La nuova Direttiva Qualifiche - o meglio, le disposizioni di questa che modificano la "vecchia" Direttiva Qualifiche - **dovranno essere recepite dagli Stati membri vincolati entro il 21 dicembre 2013.**

A decorrere da quella data, la Direttiva 2004/83/CE sarà abrogata, ma solo per gli Stati membri destinatari dalla nuova Direttiva Qualifiche. Si noti infatti che, come loro permesso dal relativo Protocollo annesso ai Trattati, **il Regno Unito e l'Irlanda hanno scelto di non essere vincolate dalla Direttiva 2011/95/UE.** Tali Stati continuano dunque a essere vincolati dalle norme della precedente Direttiva Qualifiche.

La Danimarca non è vincolata dalla Direttiva Qualifiche in virtù del Protocollo sulla sua posizione annesso ai Trattati.