

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.6.2010
COM(2010)314 definitivo

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

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/83/CE, 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**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/83/CE, 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

1. INTRODUZIONE

La 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 (in appresso: "direttiva qualifiche" o "direttiva")¹ è uno dei "pilastri" della prima fase del sistema europeo comune di asilo, auspicato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999. Si applica in tutti gli Stati membri, eccettuata la Danimarca².

La presente relazione soddisfa l'obbligo della Commissione previsto dall'articolo 37 della direttiva. Essa fornisce una panoramica del recepimento e dell'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri e identifica le eventuali problematiche. Si basa su uno studio condotto per conto della Commissione³ e su informazioni tratte da altri studi⁴. Deve essere letta unitamente alla valutazione d'impatto effettuata ai fini della rifusione della direttiva qualifiche⁵.

¹ GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

² Nella presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva.

³ Settembre 2008 – studio commissionato alla rete "Odysseus" (Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe).

⁴ Fra gli altri studi pubblicati citiamo: UNHCR, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive" (L'asilo nell'Unione europea: studio sull'applicazione della direttiva qualifiche), novembre 2007 ("studio UNHCR"); ELENA/ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection" (L'impatto della direttiva qualifiche dell'UE sulla protezione internazionale), ottobre 2008; ECRE, "Complementary Protection in Europe" (Protezione complementare in Europa), luglio 2009; France Terre d'Asile, "Asile. La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits" (Asilo. La protezione sussidiaria in Europa: un mosaico di diritti), "Les cahiers du social" n. 18, settembre 2008; Consiglio olandese per i rifugiati/ECRE, "Networking on the Transposition of the Qualification Directive" (Scambio di esperienze sul recepimento della direttiva qualifiche), dicembre 2008; Università di Nimega, "The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS" (La direttiva qualifiche: temi centrali, problematiche e applicazione in alcuni Stati membri), Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), adottata il 21 ottobre 2009, COM(2009) 551, corredata dalla valutazione d'impatto, SEC(2009) 1374. I documenti sono disponibili sul sito http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DossierId=198704.

Per gli Stati membri⁶ che non avevano adottato la necessaria legislazione di recepimento al momento della preparazione della relazione, le relative informazioni sono state raccolte sulla base dei progetti di legge allora disponibili e sulle informazioni frammentarie ottenute a partire dall'adozione della legge di recepimento⁷.

2. CONTESTO STORICO E POLITICO

La direttiva qualifiche è stata concepita con lo scopo di definire criteri comuni per l'identificazione delle persone bisognose di protezione internazionale e di assicurare a tali persone almeno un livello minimo di prestazioni in tutti gli Stati membri. L'obiettivo da perseguire per creare il sistema europeo comune di asilo è l'instaurazione di una procedura comune d'asilo e di uno status uniforme valido in tutta l'Unione.

Il programma dell'Aia invitava la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a presentare gli strumenti relativi alla seconda fase, in vista della loro adozione entro il 2010. Nel piano strategico sull'asilo⁸ del 17 giugno 2008, la Commissione ha proposto di completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo innalzando gli standard di protezione e garantendone un'applicazione coerente in tutta l'UE. Il patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo del 16 ottobre 2008 ha fornito un ulteriore avallo politico a questo obiettivo, invitando la Commissione a presentare proposte intese a introdurre, se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, e ad adottare status uniformi per i rifugiati e per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria.

Il 21 ottobre 2009, la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva qualifiche, unitamente a una proposta di modifica della direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato ("direttiva procedure")⁹, allo scopo di garantire un livello più elevato di armonizzazione e migliori norme di protezione sostanziali e procedurali, con l'obiettivo di istituire una procedura comune d'asilo e uno status uniforme.

3. MONITORAGGIO E STATO DI RECEPIMENTO

Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva entro il 10 ottobre 2006. La Commissione ha assistito gli Stati membri in tale processo, tenendo incontri regolari con gli esperti nazionali.

Scaduto il termine per il recepimento, sono stati avviati procedimenti di infrazione contro tutti gli Stati membri che non avevano provveduto a comunicare, o a comunicare completamente, le misure di recepimento. In seguito, nel rispetto dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato 19 lettere di costituzione in mora e 13 pareri motivati. Per 9 Stati membri, si è deciso di adire la Corte di giustizia; tre di queste cause sono state archiviate¹⁰, mentre per 4 è

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

⁷ La relazione Odysseus riguarda tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva, ad eccezione di MT.

⁸ Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM(2008) 360.

⁹ GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

¹⁰ Cause C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269 e C-2008/543.

stata pronunciata una sentenza¹¹. Attualmente la direttiva è stata recepita da tutti gli Stati membri¹².

4. DISPOSIZIONI GENERALI

4.1. Definizioni

Le disposizioni previste dall'articolo 2, lettere c) ed e), sono vincolanti per gli Stati membri nella misura in cui gli articoli 13 e 18 impongono l'obbligo di riconoscere lo status di "rifugiato" e di "persona ammissibile alla protezione sussidiaria" a coloro che rispondono ai requisiti stabiliti dalla direttiva. Tuttavia, in più Stati membri la legislazione nazionale non prevede il riconoscimento obbligatorio dello status di rifugiato (EE, EL, LV), né di quello di protezione sussidiaria (EE, EL, LV, LT, RO). La legislazione di recepimento in FI definisce la protezione internazionale come comprensiva non solo dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, ma anche del permesso di soggiorno da concedersi per motivi umanitari.

5. DISPOSIZIONI SPECIFICHE

5.1. Valutazione della domanda di protezione internazionale

5.1.1. Esame dei fatti e delle circostanze (articolo 4)

Secondo l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. La disposizione è stata recepita da tutti gli Stati membri eccettuati BE, CZ, CY, FI, HU, LT e RO.

L'obbligo di presentare gli elementi "quanto prima" ha assunto significati diversi negli Stati membri che hanno approfondito l'espressione. In alcuni Stati membri è stato fissato un periodo di tempo definito (ES, FR, PT). BG chiede che la presentazione avvenga immediatamente dopo l'ingresso illegale, o entro un ragionevole periodo di tempo. Quando questi limiti temporali non vengono rispettati, la domanda può essere dichiarata manifestamente infondata (BG), sottoposta a procedura speciale di inammissibilità (ES), o rigettata nel caso in cui non vengano fornite motivazioni (PT). Inoltre, la credibilità del richiedente può risultare pregiudicata (AT, IE, SE), o le autorità possono non essere tenute a prendere in considerazione gli elementi presentati dopo il primo colloquio (DE, NL, SK).

Gli Stati membri che applicano l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, devono applicare anche l'articolo 4, paragrafo 5, in virtù del quale le dichiarazioni del richiedente non suffragate da prove non devono essere confermate se sono soddisfatte determinate condizioni. Questo principio non è stato recepito in tre Stati membri (EE, ES, PL), mentre due Stati membri (AT, FR) fanno riferimento a principi generali che appaiono troppo generici. Per quanto riguarda l'"attendibilità" generale del richiedente, la legislazione nazionale di alcuni

¹¹ Sentenza 5.2.2009, causa C-293/08, *Commissione/Finlandia*; sentenza 30.4.2009, causa C-256/08, *Commissione/Regno Unito*; sentenza 14.5.2009, causa C-322/08, *Commissione/Svezia*; sentenza 9.7.2009, causa C-272/08, *Commissione/Spagna*.

¹² SE è stato l'ultimo Stato membro a recepire completamente la direttiva, con una legge entrata in vigore il 1° gennaio 2010.

Stati membri (EL, UK) è più restrittiva, in quanto prevede un livello di attendibilità più elevato rispetto a quello richiesto dall'articolo 4, paragrafo 5.

L'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, impone agli Stati membri di esaminare gli elementi significativi "in cooperazione con" il richiedente. La legislazione di recepimento di vari Stati membri¹³ impone alle autorità di informare il richiedente sull'esame, di svolgere un colloquio, di indicare al richiedente i punti da chiarire, di offrirgli l'opportunità di commentare un progetto di decisione e/o prevede che le autorità debbano esaminare i fatti significativi *ex officio*. Alcuni Stati membri (AT, DE, SK, SI) richiedono che soltanto 'certi' elementi (invece che "elementi significativi") vengano esaminati *ex officio*, mentre in RO ciò è semplicemente facoltativo. Due Stati membri (BG e LT) non hanno recepito in alcuna maniera questa disposizione, mentre altri (ad es., CY, CZ, FR, RO) l'hanno recepita soltanto rispetto ad alcuni degli elementi menzionati nell'articolo 4, paragrafi 2 e 3.

Gli elementi significativi da esaminare sono elencati all'articolo 4, paragrafo 2. Soltanto uno Stato membro non ha recepito questa disposizione (BG); un altro tratta la questione in maniera troppo generica (BG) e un altro si limita a introdurre un generico obbligo di cooperazione, senza specificarne l'oggetto (ES).

Secondo l'articolo 4, paragrafo 3, l'esame della domanda deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione di una serie di fatti, documenti e circostanze elencati nel medesimo paragrafo. Alcuni Stati membri (AT, NL, PL, SE) applicano i principi generali della propria legislazione nazionale in materia. La legislazione di recepimento di altri di Stati membri (ad es., BE, FI, DE, HU, LT, SI) contiene un elenco differente. Nella legislazione di alcuni Stati membri, certi elementi di questa disposizione risultano omessi, o recepiti in maniera non corretta: la situazione individuale e le circostanze personali del richiedente di cui all'articolo 4, paragrafo 3, lettera c) (ad es., LV, SI), lo scopo delle attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine, di cui alla lettera d) (ad es., EE, FI, LT, SI) e l'eventualità che il richiedente faccia ricorso alla protezione di un altro paese, di cui alla lettera e) (ad es., FI, SI). In un certo numero di Stati membri la legislazione nazionale è incompleta e ambigua (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), mentre in altri Stati membri introduce requisiti aggiuntivi, quali la richiesta di pareri ai servizi segreti nazionali (SK), o la valutazione della posizione nel paese di ritorno (UK).

L'articolo 4, paragrafo 4, impone agli Stati membri di prendere in considerazione eventuali precedenti persecuzioni o danni gravi come serio indizio del rischio effettivo di future persecuzioni o danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno. Un certo numero di Stati membri non ha recepito questa disposizione (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE), o l'ha recepita in modo non corretto (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. *Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place»)* (articolo 5)

L'articolo 5, paragrafi 1 e 2, contiene disposizioni imperative secondo le quali avvenimenti verificatisi e attività svolte dal richiedente dopo la partenza dal paese d'origine possono costituire una base per il riconoscimento del bisogno di protezione internazionale. SK non ha recepito nessuno dei due paragrafi, mentre EE e LT non hanno recepito il secondo. LT

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

esclude i beneficiari della protezione sussidiaria dal campo di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1, mentre CZ e PT limitano l'applicazione del paragrafo 2 ad attività che costituiscono la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine.

In virtù dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine. Tale disposizione opzionale è stata recepita da vari Stati membri¹⁴, alcuni dei quali (BG, PT, SI) la applicano anche alla prima domanda, mentre due Stati membri (EL, SI) l'hanno resa obbligatoria.

5.1.3. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)

L'articolo 6 impone agli Stati membri di considerare come responsabili della persecuzione o del danno grave, oltre agli Stati, i partiti o le organizzazioni che controllano almeno una parte consistente di uno Stato, nonché soggetti non statuali, quando i responsabili della protezione di cui all'articolo 7 non possono o non vogliono fornire protezione. La definizione è stata recepita in maniera restrittiva nella legislazione di alcuni Stati membri: in BG, il riconoscimento di soggetti non statuali quali responsabili della persecuzione presuppone che tali soggetti dispongano di un'organizzazione e che lo Stato non possa o non voglia contrastarli; la legislazione di CZ fa riferimento unicamente all'incapacità e non alla mancata volontà dello Stato di fornire protezione e riguarda soltanto i responsabili della persecuzione e non del danno grave, mentre la legislazione di SK limita il concetto di "partiti", aggiungendovi il qualificativo "politici" e non include nella definizione le organizzazioni internazionali.

Vari Stati membri sarebbero soliti considerare tra i soggetti non statuali riconosciuti quali responsabili della persecuzione guerriglieri e paramilitari, terroristi, comunità locali e tribù, criminali, relativi familiari, membri di partiti o movimenti politici.

5.1.4. Soggetti che offrono protezione (articolo 7)

L'articolo 7, paragrafo 1, permette agli Stati membri di prendere in considerazione il fatto che la protezione possa essere fornita non soltanto dallo Stato, ma anche dai partiti e dalle organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. Il paragrafo 2 stabilisce i requisiti in base ai quali si può appurare che la protezione venga fornita, segnatamente che lo Stato o i soggetti non statuali in questione adottino adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danno gravi e che il richiedente abbia accesso a detta protezione. Il paragrafo 3 prevede che gli Stati membri tengano conto in questo contesto degli eventuali orientamenti impartiti nei pertinenti atti del Consiglio.

Il paragrafo 1 è stato recepito da tutti gli Stati membri meno uno (RO). CZ lo ha recepito soltanto in riferimento allo status di rifugiato, mentre nella legislazione di EE si riscontra una certa confusione fra i termini "soggetti che offrono protezione" e "responsabili della persecuzione". Il paragrafo 2 non è stato recepito da 3 Stati membri (CZ, EE, RO), mentre LT non ha recepito il requisito secondo il quale il richiedente deve avere accesso alla protezione.

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

Sulla base dell'uso dell'espressione "tra l'altro" prima del riferimento alla necessità di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave, questo obbligo non è stato introdotto nella legislazione di BE, CY, LV e SE. Il paragrafo 3 non è stato recepito in 13 Stati membri¹⁵.

Le prassi riguardanti l'applicazione dell'articolo 7 variano molto, il che dà luogo a livelli diversi di riconoscimento per persone con la stessa situazione. RO non riconosce responsabili della protezione che non rivestano caratteristiche di Stato. FI e FR ritengono che, a parte le organizzazioni internazionali, nessun altro partito o organizzazione possa offrire protezione. In più Stati membri¹⁶ la legislazione e/o la prassi insistono nel valutare l'accessibilità, la durata e l'efficacia della protezione fornita. La legislazione di FR non menziona i requisiti da soddisfare per appurare l'effettiva esistenza della protezione. BE, CY, LU, LV, PL e SE sono disposti a considerare i clan o le tribù come soggetti in grado di fornire sufficiente protezione in determinate condizioni, mentre in BE, HU e UK le ONG sono ritenute soggetti che offrono protezione alle donne che rischiano di essere vittime della mutilazione dei genitali o di delitti d'onore, nella misura nella quale esse riducono tali rischi. Tuttavia, nella pratica, la protezione fornita da questi soggetti si dimostra inefficace o di breve durata.

5.1.5. Protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8)

L'articolo 8, paragrafo 1, è una disposizione opzionale, che permette agli Stati membri di respingere le domande di protezione internazionale se il richiedente non ha fondati motivi di temere la persecuzione o un danno grave in una parte del paese d'origine e se è ragionevole attendere dal richiedente che si stabilisca in quella parte del paese d'origine. Il paragrafo 2 prevede che gli Stati membri che applicano il paragrafo 1 tengano conto delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese nonché delle circostanze personali del richiedente, mentre il paragrafo 3 permette di applicare il concetto di protezione all'interno del paese d'origine nonostante gli eventuali ostacoli tecnici al ritorno in tale paese.

Il paragrafo 1 è stato recepito da tutti gli Stati membri ad eccezione di IT e ES; il paragrafo 2 non è stato recepito da IT, ES, BG, EE, LT, RO e SE. BG, CZ, EE, LT e PT non hanno recepito il requisito in base al quale "è ragionevole" attendere che il richiedente si stabilisca nella parte del paese in questione, mentre altri paesi hanno fornito orientamenti specifici sull'applicazione del requisito: RO esige che l'UNHCR riconosca l'esistenza di possibilità di asilo interno e SE che il richiedente abbia una reale possibilità di vivere nel paese d'origine senza rischiare sofferenze o difficoltà evitabili. L'obbligo di tenere conto delle "condizioni generali" non è stato recepito da BG e CZ, mentre quello di considerare le "circostanze personali" non è stato applicato in BG, CZ, SI. In FR, d'altro canto, la legislazione prevede due requisiti aggiuntivi: che il richiedente abbia accesso alla protezione e che le autorità tengano in considerazione il responsabile della persecuzione, il che impedisce di ricorrere all'alternativa della protezione all'interno del paese di origine nei casi in cui l'autore della persecuzione sia lo Stato o un'istituzione nazionale.

Il paragrafo 3 è stato recepito solo da 8 Stati membri¹⁷. Generalmente vengono indicati i seguenti ostacoli tecnici: mancanza di documenti di viaggio validi, impossibilità di

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

raggiungere il paese d'origine e mancata cooperazione da parte delle autorità nel paese d'origine, impossibilità fisica del richiedente, malattia o stato di gravidanza. Ai richiedenti ai quali si applica il paragrafo in questione spesso non viene concesso alcuno status giuridico, oppure soltanto uno status di 'tollerato', con diritti sociali limitati.

Dai dati disponibili emergono notevoli differenze nell'applicazione dell'articolo 8, in particolare nei criteri applicati per la valutazione delle condizioni generali nel paese d'origine e l'accessibilità e la natura della protezione disponibile. Ad esempio, alcuni Stati membri (FR, SE) in genere non applicano il criterio in caso di richiedenti ceceni, mentre in altri Stati membri (ad es., DE) la maggior parte degli Stati membri della Federazione russa viene accettata come possibile alternativa ai fini della protezione all'interno del paese di origine. Vari Stati membri¹⁸ applicano il criterio nel caso in cui lo Stato sia il responsabile della persecuzione, mentre altri, ad esempio FR, in tal caso non lo applicano.

5.2. Requisiti per essere considerato rifugiato

5.2.1. Atti di persecuzione (articolo 9)

L'articolo 9, paragrafo 1, definisce gli atti di persecuzione ai sensi della direttiva, mentre l'articolo 9, paragrafo 2, fornisce una serie di esempi di tali atti. FR non ha recepito l'articolo 9 in senso letterale. EE ha recepito soltanto la lettera a) del paragrafo 1, mentre CZ ha applicato una definizione diversa. Il secondo paragrafo è stato recepito alla lettera dalla maggior parte degli Stati membri; in uno Stato membro (SI), l'elenco è stato recepito come esaustivo.

L'articolo 9, paragrafo 3, prevede un nesso di causalità fra i motivi di persecuzione elencati nell'articolo 10, paragrafo 1, e gli atti di persecuzione. Questa disposizione non è stata recepita in più Stati membri (ad es., BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), alcuni dei quali ricorrono alla prassi abituale in materia. Detto mancato recepimento può essere interpretato come applicazione di disposizioni più favorevoli ai sensi dell'articolo 3. In alcuni Stati membri, i tribunali avrebbero stabilito che questo requisito è rispettato anche quando vi è un collegamento fra gli atti di persecuzione e l'assenza di protezione contro tali atti¹⁹.

5.2.2. Motivi di persecuzione (articolo 10)

L'articolo 10, paragrafo 1, offre un orientamento per l'interpretazione dei motivi di persecuzione di cui alla convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati²⁰, stabilendo un elenco non esaustivo di elementi da prendere in considerazione per la valutazione dei citati motivi. A norma dell'articolo 10, paragrafo 2, è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche che provocano gli atti di persecuzione, purché siffatte caratteristiche gli vengano attribuite dall'autore delle persecuzioni. L'articolo 10 è stato recepito da tutti gli Stati membri eccettuati 2 (CZ, EE), mentre uno Stato membro (SI) non ha recepito il paragrafo 2.

Sono stati riferiti problemi relativi all'applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), per quanto riguarda i criteri secondo i quali valutare se una persona sia membro di un particolare

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati, del 28 luglio 1951, integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967

gruppo sociale. Questo motivo di protezione viene definito in base a due criteri: che i membri di tale gruppo condividano una caratteristica innata, o una caratteristica talmente fondamentale per l'identità o la coscienza che non possa essere ragionevolmente modificata, e il gruppo sia percepito come diverso dalla società circostante. Alcuni Stati membri applicano questi criteri come requisiti cumulativi²¹, mentre altri li intendono come alternativi²². Alcuni Stati membri (BE, HU, SI, UK) non hanno recepito l'ultimo comma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), riguardante la rilevanza delle considerazioni legate al genere. In un certo numero di Stati membri²³ questa disposizione viene applicata in senso lato e permette di definire un particolare gruppo sociale unicamente in base a considerazioni di genere, mentre DE prevede esplicitamente questa norma nella sua legislazione.

5.3. Requisiti per poter beneficiare della protezione sussidiaria

L'articolo 15, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera e), definisce i requisiti per poter beneficiare della protezione sussidiaria. Sono state notate differenze sia nel recepimento, sia nell'interpretazione dell'articolo 15 fra gli Stati membri e nell'ambito delle giurisdizioni nazionali.

Alcuni Stati membri (BE, CY, HU e SE), nel recepimento dell'articolo 15, lettera b), hanno omissso di specificare "nel suo paese d'origine"; la legislazione in AT definisce i motivi della protezione sussidiaria di cui all'articolo 15, lettere a) e b), facendo riferimento agli articoli 2 e 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ai protocolli n. 6 e 13 di tale convenzione; la legislazione britannica prevede l'esecuzione extragiudiziale ("unlawful killing") quale requisito aggiuntivo per la protezione sussidiaria.

Riguardo al recepimento dell'articolo 15, lettera c), 8 Stati membri²⁴ hanno omissso il qualificativo "individuale" nella trasposizione del requisito di "minaccia grave e individuale", mentre FR ha aggiunto un requisito, ovvero che la minaccia deve essere anche "diretta". La legislazione in DE omette completamente la nozione di violenza indiscriminata. Inoltre, in alcuni Stati membri (ad es., FR, DE), il requisito della minaccia individuale, in combinato disposto con la nozione di "violenza indiscriminata" e con il considerando 26, è stato interpretato nel senso che il richiedente debba dimostrare di correre rischi di danno superiori al resto della popolazione, o a parti della stessa, nel paese d'origine.

Il requisito dell'esistenza di una "minaccia grave e individuale" previsto dall'articolo 15, lettera c), è stato interpretato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 17 febbraio 2009, C-465/07. La Corte ha chiarito le condizioni in cui tale minaccia può essere eccezionalmente considerata come esistente nel caso di un richiedente non interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, e ha fornito orientamenti sul modo in cui considerare il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato come criterio per valutare l'esistenza di una minaccia grave e individuale²⁵.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ Si è chiesto alla Corte di fornire un indirizzo di massima per decidere se l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria debba essere soggetta alla condizione che il richiedente dimostri di essere interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale e, in caso negativo, di indicare il criterio in virtù del

5.4. Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria (articoli 11, 12, 14, 16, 17 e 19)

Le disposizioni degli articoli 11 e 12, in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafi 1 e 3, riguardanti la cessazione e l'esclusione dallo status di rifugiato, e le disposizioni degli articoli 16 e 17, paragrafi 1 e 2, in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafi 1 e 3, riguardanti la cessazione e l'esclusione dalla protezione sussidiaria, sono espresse in termini imperativi. Tuttavia, la legislazione di un certo numero di Stati membri si limita a consentire la cessazione dello status in base alle condizioni indicate nelle citate disposizioni, in luogo di esigere tale cessazione²⁶. Il motivo facoltativo per l'esclusione dalla protezione sussidiaria di cui all'articolo 17, paragrafo 3, è stato recepito da 13 Stati membri²⁷.

D'altro canto, alcuni Stati membri hanno introdotto ulteriori motivi, o motivi troppo ampi, per la cessazione²⁸ e l'esclusione²⁹. In alcuni Stati membri, la cessazione dello status di rifugiato non è possibile se la protezione è offerta da soggetti non statuali, o se è offerta soltanto in una parte del paese d'origine³⁰. In altri Stati membri, la cessazione dello status di rifugiato (DE, HU, SK) o di protezione sussidiaria (HU) non è possibile se sussistono gravi motivi derivanti da casi precedenti di persecuzione o danno grave.

Se al rifugiato è stato concesso il soggiorno permanente, in alcuni Stati membri la revoca dello status è limitata o vietata, indipendentemente dal verificarsi delle condizioni di cessazione³¹ o esclusione³². Vari Stati membri non concedono uno status alternativo a seguito della revoca per cessazione³³ o esclusione³⁴. In altri Stati membri, in caso di cessazione³⁵ o esclusione³⁶, l'interessato può essere eccezionalmente autorizzato a rimanere qualora si verifichino determinate circostanze, quali malattia o pericolo di respingimento.

L'articolo 14, paragrafi 4 e 5, permette agli Stati membri, in determinate situazioni, di revocare, cessare o rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato e di non riconoscere lo status a un rifugiato, quando la decisione non è ancora stata presa, se la persona in questione costituisce un pericolo per la sicurezza o per la comunità. L'articolo 14,

quale l'esistenza di detta minaccia si possa considerare provata. La Corte ha ritenuto che l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un richiedente la protezione sussidiaria non sia subordinata alla condizione che quest'ultimo dimostri di essere interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale. Ha inoltre indicato che l'esistenza di tale minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia.

²⁶ BE, IE, UK in caso di cessazione e BE e PL in caso di esclusione dallo status di rifugiato.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ Riguardo all'articolo 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; riguardo all'articolo 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Articolo 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; articolo 14, paragrafo 3: CZ, PL; articolo 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ Riguardo allo status di rifugiato: AT, DE, NL, PL; riguardo alla protezione sussidiaria: NL, PL.

³² Riguardo allo status di rifugiato: DE, NL, PL; riguardo alla protezione sussidiaria: DE, NL, PL.

³³ Riguardo allo status di rifugiato: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; riguardo alla protezione sussidiaria: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Riguardo allo status di rifugiato: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; riguardo alla protezione sussidiaria: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

paragrafo 6, impone agli Stati membri di fare uso di una di queste opzioni, o di entrambe, al fine di concedere agli interessati almeno determinati diritti fondamentali previsti dalla convenzione di Ginevra. Tuttavia, vari Stati membri che applicano una di tali disposizioni facoltative, o entrambe, non hanno recepito l'articolo 14, paragrafo 6³⁷, sebbene si riferisca che alcuni concedono i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra per effetto diretto di tale convenzione (BE) o per altre ragioni non specificate (AT), il che non equivale a un recepimento sufficiente della disposizione della direttiva. Soltanto nel caso in cui i beneficiari siano in grado di rivendicare efficacemente tali diritti davanti ai tribunali o agli enti amministrativi di un determinato Stato membro, si può dire che ciò sia in linea con la direttiva.

Riguardo alle norme procedurali, l'onere della prova compete alle autorità nazionali, le quali devono dimostrare "su base individuale" che l'interessato ha cessato di essere o non è mai stato un rifugiato o una persona ammissibile alla protezione sussidiaria, come previsto dall'articolo 14, paragrafo 2, e dall'articolo 19, paragrafo 4. Un certo numero di Stati membri³⁸ non ha applicato tali disposizioni, o le ha applicate solo parzialmente.

La Corte di giustizia, con la sentenza del 2 marzo 2010, ha interpretato l'articolo 11, paragrafo 1, lettere e) ed f), e l'articolo 11, paragrafo 2, riguardo alle clausole sulla cessazione che prevedono il venire meno delle circostanze³⁹. Attualmente sono pendenti due procedimenti pregiudiziali concernenti l'interpretazione delle norme sulla cessazione e l'esclusione. Più specificamente, tali domande riguardano l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), concernente l'esclusione di coloro che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra⁴⁰, e le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 2, e dell'articolo 14, paragrafo 3, sulle condizioni da soddisfare per applicare l'esclusione e sulle conseguenze dell'esclusione⁴¹.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE fanno riferimento a principi generali della legislazione nazionale.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem e Rashi, Jama*: la Corte ha essenzialmente stabilito che una persona perde lo status di rifugiato quando, considerato un cambiamento delle circostanze avente un carattere significativo e una natura non temporanea, occorso nel paese terzo interessato, vengano meno le circostanze alla base del fondato timore della persona stessa di essere perseguitata e non sussistano altri motivi di timore di persecuzione. Le autorità competenti devono verificare che i soggetti che offrono la protezione di cui all'articolo 7, paragrafo 1, abbiano adottato adeguate misure per impedire la persecuzione. Esse devono pertanto disporre, fra l'altro, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire legalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione e che il cittadino interessato, in caso di cessazione dello status di rifugiato, abbia accesso a detta protezione. Il cambiamento delle circostanze ha "carattere significativo e una natura non temporanea" quando si può ritenere che le circostanze sulle quali si basava il timore di persecuzione del rifugiato siano state definitivamente eliminate. Ciò implica che non sussistano fondati timori di atti di persecuzione che rappresentino "una violazione grave dei diritti umani fondamentali".

⁴⁰ Causa C-31/09, *Nawras Bolbol*: si vedano le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 4 marzo 2010.

⁴¹ Cause C-57/09, *Cemalettin Polat* e C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

5.5. Contenuto della protezione internazionale

5.5.1. Disposizioni generali (articolo 20)

Il primo paragrafo di questo articolo stabilisce che il capo VII della direttiva, concernente il contenuto della protezione internazionale, non pregiudica i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra. Non è stato individuato alcun caso di mancato recepimento del paragrafo in quanto tale, né alcun problema di ordine giuridico (o pratico) riguardo al recepimento.

Il paragrafo 2 stabilisce il principio di parità fra lo status di rifugiati e di beneficiari della protezione sussidiaria riguardo all'applicazione di detto capo, ove non diversamente indicato nella direttiva stessa. In LT e LV la parità di trattamento risulta formalmente recepita, ma in pratica si applica soltanto nel periodo di integrazione sociale: una volta terminato questo periodo, i beneficiari della protezione sussidiaria non hanno accesso ad alcuni diritti che, in virtù di molti atti legislativi di portata generale, sono riservati a coloro che hanno acquisito il diritto di soggiorno permanente (condizione di cui non godono i beneficiari della protezione sussidiaria).

5.5.2. Soggetti vulnerabili e minori (articolo 20, paragrafi 3, 4 e 5)

L'articolo 20, paragrafo 3, stabilisce l'obbligo di tenere conto della specifica situazione di determinati gruppi vulnerabili (indicati in un elenco non esaustivo) nell'applicazione del capo VII. Alcuni Stati membri non hanno recepito tale paragrafo (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Le norme in alcuni Stati membri, che lo hanno recepito formalmente o che applicano una legislazione preesistente (ad es., AT, DE, FI, LT, NL, SE), non menzionano specificamente tutte le categorie elencate nella disposizione. Inoltre in LT i gruppi vulnerabili sono menzionati soltanto ai fini del periodo di integrazione sociale, mentre la legislazione sociale in generale non sempre contiene disposizioni di tale tenore sui rifugiati o sui beneficiari della protezione sussidiaria. In SK, la situazione dei gruppi vulnerabili in alcuni settori, come ad esempio l'assistenza sanitaria, è regolamentata soltanto a livello di prassi. In PT, le norme in materia stabiliscono soltanto l'obbligo di tenere nella dovuta considerazione la situazione delle persone vulnerabili, eccetto che per i minori non accompagnati. Al contrario, ES, LT e NL hanno ampliato il campo di applicazione della disposizione includendovi, rispettivamente, le vittime della tratta di esseri umani, le famiglie con tre o più figli minori, o con uno o due figli al di sotto dei 18 anni e le persone con problemi psicologici.

L'articolo 20, paragrafo 4, impone agli Stati membri l'obbligo di riconoscere le esigenze particolari delle persone vulnerabili ai fini dell'applicazione del paragrafo 3 soltanto dopo aver valutato la loro situazione individuale. Questa disposizione non è stata recepita in 12 Stati membri⁴².

L'articolo 20, paragrafo 5, che stabilisce il principio in base al quale, nell'applicazione del capo VII, il prevalente interesse del minore è la principale considerazione degli Stati membri, non è stato recepito da BE, ES, IE, NL e UK.

5.5.3. Riduzione dei benefici (articolo 20, paragrafi 6 e 7)

Questi due paragrafi accordano agli Stati membri il potere discrezionale di ridurre i benefici riconosciuti ai rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria, rispettivamente, nel caso

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

in cui lo status di protezione sia stato ottenuto per attività svolte al fine esclusivo o principale di ottenere tale protezione. Tali disposizioni sono state attuate soltanto in BG, CY e MT.

5.5.4. Protezione dal respingimento

L'articolo 21, paragrafo 1, che stabilisce l'obbligo degli Stati membri di rispettare il principio di «non refoulement» in conformità dei propri obblighi internazionali, è stato recepito da tutti gli Stati membri. La disposizione facoltativa dell'articolo 21, paragrafo 2, che riflette le eccezioni al principio di «non refoulement» previste dalla convenzione di Ginevra, è stata recepita in quasi tutti gli Stati membri (eccettuati CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), mentre BE ha recepito soltanto l'eccezione facoltativa di cui alla lettera a).

La disposizione facoltativa dell'articolo 21, paragrafo 3, che permette agli Stati membri di revocare, cessare o rifiutare il rinnovo o il rilascio di un permesso di soggiorno di un (o a un) rifugiato al quale si applicano le eccezioni al principio di «non refoulement» enumerate nell'articolo 21, paragrafo 2, è stata recepita da un esiguo numero di Stati membri (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. Informazioni

L'articolo 22 prevede che gli Stati membri forniscano ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria l'accesso a informazioni sui diritti e gli obblighi previsti dallo status di protezione loro applicabile, quanto prima possibile dopo aver riconosciuto loro lo status e in una lingua ad essi comprensibile. Questa norma non è stata recepita in AT, BE, FR, LT e RO. Inoltre, le norme nazionali in materia non sempre specificano che l'accesso alle informazioni deve essere garantito “quanto prima possibile” dopo il riconoscimento dello status di protezione (BG), che le informazioni devono essere fornite in una lingua comprensibile ai beneficiari della protezione internazionale (EE) o il contenuto di tali informazioni (ES, FI).

5.5.6. Mantenimento dell'unità del nucleo familiare

L'articolo 23 stabilisce le norme concernenti il mantenimento dell'unità del nucleo familiare per i beneficiari della protezione internazionale, cioè il riconoscimento di determinati diritti e benefici a favore dei membri del nucleo familiare già presenti sul territorio di un determinato Stato membro. L'ambito di applicazione soggettivo di tali norme è descritto nell'articolo 2, lettera h), e dell'articolo 23, paragrafo 5.

Le persone da considerarsi familiari di un beneficiario della protezione internazionale ai fini del mantenimento dell'unità del nucleo familiare sono definite nell'articolo 2, lettera h). La disposizione stabilisce due condizioni di ordine generale: che la famiglia fosse già costituita nel paese d'origine e che i familiari si trovino nello Stato membro interessato. La prima di tali condizioni è stata recepita dalla maggioranza degli Stati membri⁴³, mentre la seconda soltanto da BE, ES, LT, LU, NL.

Ai fini della concessione dei benefici di cui agli articoli da 24 a 34 della direttiva, alcuni Stati membri non considerano i partner stabili non sposati come familiari (ad es., CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), mentre altri sì (ad es., BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Tali differenze sono ammesse dalla direttiva nella misura in cui il trattamento delle coppie non

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

sposate è determinato con riferimento alla legislazione o alla prassi degli Stati membri e purché le misure attuative rispettino i diritti fondamentali, in particolare il principio di non discriminazione esplicitamente citato nei considerandi 10 e 11 e sancito nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ivi incluso il divieto della discriminazione fondata sulle tendenze sessuali.

L'articolo 23, paragrafo 5, permette agli Stati membri di adottare una definizione più ampia di «familiari», includendo anche altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario della protezione internazionale. La disposizione è stata recepita formalmente (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT), o attuata attraverso norme preesistenti (AT e SE).

Ai fini del mantenimento dell'unità del nucleo familiare, alcuni Stati membri hanno incluso nella definizione di «familiari» ulteriori categorie, ad esempio i figli adulti non coniugati, a varie condizioni, inclusa quella di essere a carico del beneficiario per motivi di salute fisica o mentale (ad es., BG, EE, IE, SE) o per mancanza di mezzi finanziari (EL). Alcuni includono i genitori e/o nonni a carico (ad es., CY, EE, EL, HU, IE, SE), i fratelli e le sorelle a carico e/o affetti da disabilità mentali o fisiche (ad es., HU, IE), altri familiari a carico (IE, ES), o i genitori di minori non accompagnati (ad es., CY, HU).

Soltanto uno Stato membro ricorrerebbe alla facoltà, prevista dall'articolo 23, paragrafo 2, di definire le condizioni applicabili ai benefici relativi ai familiari dei beneficiari della protezione sussidiaria (PL).

5.5.7. Permesso di soggiorno (articolo 24)

Secondo l'articolo 24, deve essere rilasciato ai rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria un permesso di soggiorno valido per almeno 3 anni o 1 anno, rispettivamente, e rinnovabile, non appena possibile dopo il riconoscimento dello status, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Si riferisce che un certo numero di Stati membri rilascino ai rifugiati permessi di soggiorno con validità superiore a 3 anni (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Almeno 7 Stati membri concedono ai beneficiari della protezione sussidiaria permessi di soggiorno validi per periodi più lunghi dell'anno prescritto dalla direttiva come periodo minimo: 2 anni (PL), 3 anni (BG, IE, SI), 4 o più anni (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. Documenti di viaggio (articolo 25)

L'articolo 25, paragrafo 2, stabilisce che gli Stati membri rilascino ai beneficiari della protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale documenti che consentano loro di viaggiare, almeno quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Soltanto 3 Stati membri⁴⁴ applicano questa limitazione relativa alle motivazioni del viaggio (AT, ES, LU).

⁴⁴ Fra i 19 Stati membri che hanno risposto all'indagine condotta dalla Commissione.

5.5.9. Accesso all'occupazione (articolo 26)

La grande maggioranza degli Stati membri autorizza l'accesso al mercato del lavoro non soltanto ai rifugiati, ma anche ai beneficiari della protezione sussidiaria. Si riferisce che soltanto 3 Stati membri (CY, DE e LU) prevedano la possibilità di applicare la limitazione permessa dall'articolo 26, paragrafo 3. Sono stati riscontrati svariati problemi riguardo all'accesso dei beneficiari della protezione sussidiaria alle opportunità di formazione occupazionale per adulti, alla formazione professionale e al tirocinio sul luogo di lavoro (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). D'altro canto, alcuni Stati membri garantiscono ai beneficiari della protezione sussidiaria e ai rifugiati gli stessi diritti che concedono ai propri cittadini (ad es., FI, IE, RO).

5.5.10. Accesso all'istruzione (articolo 27)

Secondo l'articolo 27, paragrafo 3, i rifugiati e i beneficiari della protezione sussidiaria devono godere dello stesso trattamento concesso ai cittadini del paese interessato nel quadro delle vigenti procedure di riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli stranieri. Vari Stati membri non hanno recepito questa disposizione (ad es., BG, LT, UK). Nella pratica, sono state segnalate ricorrenti difficoltà dovute al fatto che i beneficiari della protezione internazionale spesso non dispongono della prova documentale delle proprie qualifiche.

5.5.11. Assistenza sociale (articolo 28)

Secondo quanto riferito, alcuni Stati membri⁴⁵ fanno ricorso alla possibilità di limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, prevista dall'articolo 28, paragrafo 2. LT esclude i beneficiari della protezione sussidiaria dall'assistenza sociale a causa della natura temporanea del loro permesso di soggiorno. DE impone un criterio aggiuntivo, ovvero il soggiorno legale da 3 anni, per i sussidi ai minori e per i sussidi all'istruzione concessi ai beneficiari della protezione sussidiaria.

5.5.12. Assistenza sanitaria (articolo 29)

Soltanto LT e MT sembrano applicare la possibilità prevista dall'articolo 29, paragrafo 2, di limitare l'assistenza sanitaria per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali. In AT, a causa del sistema federale, il livello dei benefici concessi ai beneficiari della protezione sussidiaria dipende dalla regione nella quale sono ospitati. In DE, per i casi di protezione sussidiaria, non è previsto l'accesso ad alcuni specifici benefici riguardanti le cure mediche. Vari Stati membri (ad es., BG, EE, CZ, UK) non avrebbero recepito l'obbligo di cui all'articolo 29, paragrafo 3, di fornire adeguata assistenza sanitaria ai beneficiari della protezione internazionale che presentano particolari esigenze, mentre l'attuazione dello stesso obbligo appare problematica in altri paesi (ad es., LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Accesso all'alloggio (articolo 31)

Più Stati membri (ad es., AT, IE, LV, PL, SI) sembrano garantire disposizioni più favorevoli, al fine di assicurare il rispetto delle regole previste nell'articolo 21 della convenzione di Ginevra, che prevede "il trattamento più favorevole possibile". In alcuni Stati membri (ad es., IE, RO e SE), i beneficiari della protezione internazionale godono degli stessi diritti dei cittadini del paese interessato (ad es., IE, RO e SE).

⁴⁵ ad es., AT, DE, LU, LV, PT, SK.

5.5.14. Accesso agli strumenti di integrazione (articolo 33)

Almeno 16 Stati membri⁴⁶ non prevedono differenze fra rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria per quanto riguarda l'accesso agli strumenti di integrazione. Tuttavia, i programmi di integrazione previsti sono a volte molto limitati e possono arrivare a coprire soltanto la formazione linguistica o i prestiti finanziari. Si riferisce che in HU l'accesso dei beneficiari della protezione internazionale al programma di integrazione sia concesso su base discrezionale e sia inefficace per l'assenza di misure attuative. Le disposizioni di legge in BG sono vaghe e non garantiscono la sostenibilità del programma. Più Stati membri (ad es., EE, IE, LV) non prevedono formalmente programmi di integrazione per i beneficiari della protezione internazionale. Tuttavia, in alcuni di questi paesi (ad es., IE) entrambi i gruppi ammessi alla protezione sembrano avere accesso agli strumenti di integrazione.

6. CONCLUSIONE

Sono stati identificati vari problemi di recepimento incompleto e/o non corretto della direttiva, fra cui l'applicazione di norme di livello inferiore a quello stabilito dalla direttiva. Sono inoltre emerse alcune carenze nelle disposizioni stesse della direttiva, in particolare l'imprecisione e l'ambiguità di concetti come quelli di responsabili della protezione, protezione all'interno del paese di origine, appartenenza a un particolare gruppo sociale, che hanno lasciato spazio a interpretazioni ampiamente divergenti da parte degli Stati membri. Di conseguenza persistono notevoli differenze fra gli Stati membri per quanto riguarda il riconoscimento della protezione e la forma di protezione fornita. Inoltre, una percentuale importante di decisioni assunte in primo grado e basate su criteri non sufficientemente chiari e precisi viene capovolta in appello.

La valutazione dell'attuazione della direttiva dimostra che, in pratica, pochi Stati membri ricorrono alla possibilità di stabilire differenze fra rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria in termini di contenuti della protezione offerta. D'altro canto, il livello della protezione è diverso nei vari Stati membri, il che influenza i flussi delle richieste di asilo ed è causa di movimenti secondari.

La presente relazione dimostra che l'obiettivo di creare condizioni di parità rispetto alla qualifica e allo status dei beneficiari della protezione internazionale e ai contenuti della protezione fornita non è stato completamente raggiunto nella prima fase di armonizzazione.

La Commissione continuerà ad esaminare e seguire tutti i casi nei quali sono stati riscontrati problemi di recepimento e/o attuazione, al fine di assicurare la corretta applicazione delle norme comuni stabilite dalla direttiva, in particolare per quanto concerne il pieno rispetto dei diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma anche di ridurre la portata delle divergenze. Le differenze nell'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri dovute alla vaghezza e all'ambiguità delle norme stesse potrebbero essere eliminate soltanto apportando modifiche legislative alle relative disposizioni. Sulla base di un'attenta valutazione dell'attuazione della direttiva, la Commissione ha adottato il 21 ottobre 2009 una proposta di rifusione della direttiva qualifiche al fine di porre rimedio alle carenze identificate.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.