

OSSERVATORIO EUROPEO

LA DIRETTIVA 2011/95/UE SULL'ATTRIBUZIONE E IL CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

GIUSEPPE MORGESE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La direttiva 2011/95/UE: disposizioni di carattere generale e valutazione delle domande. – 3. *Segue*: lo status di rifugiato. – 4. *Segue*: lo status di beneficiario della protezione sussidiaria. – 5. *Segue*: il ravvicinamento del contenuto dei due status. – 6. Conclusioni.

1. La recente direttiva 2011/95/UE (c.d. nuova direttiva “qualifiche”)¹ introduce alcune modifiche alla 2004/83/CE². Premessi alcuni cenni storici, in questo lavoro si intende delineare in termini sintetici la disciplina relativa all’attribuzione e al contenuto della protezione internazionale nell’Unione, mettendo in evidenza le novità introdotte con l’atto del 2011.

L’art. 63 TCE, modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997, aveva attribuito per la prima volta all’allora Comunità Europea la competenza a definire misure in materia di asilo. Il Programma di Tampere del 1999 ha scandito le tappe della c.d. “prima fase” della politica comune in materia³, nell’ambito della quale è stata adottata la predetta direttiva 2004/83⁴.

¹ 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* L 337, 20 dicembre 2011, 9 ss.

² 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, *GUUE* L 304, 30 settembre 2004, 12 ss.

³ Consiglio Europeo del 15 e 16 ottobre 1999, Programma di Tampere: Verso un’Unione di libertà, sicurezza e giustizia, reperibile *online*. Per un quadro storico e un esame sommario delle misure adottate nella “prima fase” si rinvia a JUSS, *The Decline and Decay of European Refugee Policy*, in *Oxford JLS*, 2005, 749 ss.; MARCHISIO, *Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario*, in LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Napoli, 2005, 327 ss.; MORANDI, *La normativa comunitaria sul diritto d’asilo*, in *Dir. imm. cit.*, 2005, n. 1, 51 ss.; GUILD, *The Europeanisation of Europe’s Asylum Policy*, in *Int. Jou. Ref. L.*, 2006, 630 ss.; ZAGATO, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l’Europa*, in ID. (a cura di), *Verso una*

Questo atto, da un lato, ribadiva la nozione di rifugiato già ricavabile dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e dal relativo Protocollo del 1967⁵, precisandone i requisiti per la sua attribuzione negli Stati membri dell'Unione. Dall'altro, creava un nuovo *status* di beneficiario della protezione sussidiaria e stabiliva le condizioni per la sua concessione, così riconoscendo l'esistenza di situazioni diverse da quelle cui ha riguardo il sistema ginevrino, ma ciò nonostante meritevoli di tutela. Dall'altro ancora, la direttiva del 2004 delineava i diritti minimi che gli Stati membri dovevano riconoscere ai soggetti beneficiari degli *status* anzidetti⁶.

disciplina comune europea del diritto d'asilo, Padova, 2006, 133 ss.; DE PASQUALE, *Respingimenti, rimpatri e asilo: la tutela degli immigrati irregolari nell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 19 ss.; NASCIMBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela dell'Unione europea e il confronto con gli standards internazionali*, in ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, 25 ss., in specie 34 ss.

⁴ In questa fase, la Comunità ha complessivamente adottato quattro regolamenti e quattro direttive. Mediante lo strumento del regolamento è stato posto in essere il c.d. "sistema Dublino", che dava attuazione all'art. 63, par. 1, lett. a) TCE "comunitarizzando" la Convenzione di Dublino del 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee (GUCE C 254, 19 agosto 1997, 1 ss.). Detto sistema si basa, da un lato, sul regolamento n. 343/2003 (GUUE L 50, 25 febbraio 2003, 1 ss., c.d. "Dublino II") e sul relativo regolamento di applicazione n. 1560/2003 (GUUE L 222, 5 settembre 2003, 3 ss.); dall'altro, sul regolamento n. 2725/2000 (GUCE L 316, 15 dicembre 2000, 1 ss., c.d. "Eurodac") e sul pertinente regolamento di attuazione n. 407/2002 (GUCE L 62, 5 marzo 2002, 1 ss.). Le quattro direttive, intese a dare variegata attuazione alle altre disposizioni dell'art. 63 TCE, sono invece la 2001/55/CE (GUCE L 12, 7 agosto 2001, 12 ss., c.d. "protezione temporanea"), la 2003/9/CE (GUUE L 31, 6 febbraio 2003, 31 ss., c.d. "accoglienza"), la citata direttiva "qualifiche" del 2004 e, infine, la direttiva 2005/85/CE (GUUE L 326, 13 dicembre 2005, 13 ss., c.d. "procedure").

⁵ V. la *Convention Relating to the Status of Refugees*, del 28 luglio 1951, in *UNTS*, vol. 189, 150 ss.; e il *Protocol Relating to the Status of Refugees*, del 4 ottobre 1967, in *UNTS*, vol. 606, 267 ss. La Convenzione, come integrata dal Protocollo, include nel proprio ambito di applicazione e obbliga gli Stati parte ad accordare protezione a tutti coloro che, in base all'art. 1A, n. 2, «owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it». Per una panoramica v. BENVENUTI, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Milano, 2006, 151 ss. L'Unione non è parte del sistema ginevrino; tuttavia, l'art. 67 TCE disponeva che le «misure in materia di asilo [dovessero essere adottate] a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati [...]». Del resto, il 3° considerando della direttiva 2004/83 aveva cura di precisare che i due strumenti indicati «costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati».

⁶ In dottrina, oltre agli autori indicati in nota 3, v. GILBERT, *Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?*, in *EJIL*, 2004, 963 ss., in specie 974 ss.; KLUG, *Harmonization of*

Il Programma di Tampere aveva prefigurato anche una “seconda fase” della politica di asilo, orientata tra l’altro a definire uno *status* uniforme, valido in tutta l’Unione, per coloro che ottengono protezione⁷. Il Consiglio Europeo dell’Aja ha dato impulso a tale obiettivo con l’adozione di un Programma per gli anni 2004-2009⁸, in cui si invitava la Commissione a valutare gli strumenti in vigore e a presentare proposte relative alla “seconda fase” in vista della loro adozione entro il 2010. Questo termine è stato posticipato al 2012 dal Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo del 2008⁹, che ha fatto proprio il nucleo delle riforme delineate dalla Commissione in quel periodo.

Qualche mese prima, infatti, sulla base di un Libro verde¹⁰, la Commissione aveva presentato un articolato Piano strategico sull’asilo¹¹ finalizzato al raggiungimento degli obiettivi propri di un Sistema europeo comune di asilo (SECA) coerente, globale ed integrato. Vi si prefigurava, in specie, la modifica degli atti della “prima fase” per ovviare ad alcune loro lacune e porre rimedio al fatto che il carattere “minimo” delle norme ivi previste aveva comportato notevoli disparità nelle legislazioni nazionali. Da ultimo, il Programma di Stoccolma del 2009 e il relativo Piano

Asylum in the European Union. Emergence of an EU Refugee System?, in *GYIL*, 2004, 594 ss.; MCADAM, *The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*, in *Int. Jou. Ref. L*, 2005, 461 ss.; LAMBERT, *The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*, in *ICLQ*, 2006, 161; TEITGEN-COLLY, *The European Union and Asylum: An Illusion of Protection*, in *CMLR*, 2006, 1503 ss.; STOREY, *EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World?*, in *Int. Jou. Ref. L*, 2008, 1 ss.; ALLARD, *Casualties of Disharmony: The Exclusion of Asylum Seekers under the Auspices of the Common European Asylum System*, in *Emory ILR*, 2010, 295 ss., in specie 307 ss.; FAVILLI, *La protezione internazionale nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Id.* (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, 121 ss., in specie 129 ss.

⁷ Per gli sviluppi più recenti, v. NASCIBENE, *Il futuro della politica europea di asilo*, ISPI Working Paper n. 25, 2008, reperibile *online*; ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *RDI*, 2009, 669 ss.; GALETTA, *The European Asylum Policy: Myth and Reality*, in BIRKINSHAW, VARNEY (eds.), *The European Union Legal Order after Lisbon*, Alphen aan den Rijn, 2010, 213 ss.; FULLERTON, *A Tale of Two Decades: War Refugee and Asylum Policy in the European Union*, in *Wash. Univ. Glob. St. Law Rev.*, 2011, 87 ss.; e MORGESE, *Gli sviluppi della politica dell’Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011, 155 ss.

⁸ Consiglio Europeo del 4 e 5 novembre 2004, Programma dell’Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione europea, reperibile *online*.

⁹ Consiglio Europeo del 15 e 16 ottobre 2008, Patto europeo sull’immigrazione e l’asilo, reperibile *online*.

¹⁰ Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM(2007)301 def., del 6 giugno 2007.

¹¹ Piano strategico sull’asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell’Unione Europea, COM(2008)360 def., del 17 giugno 2008.

d'azione della Commissione del 2010 hanno confermato che l'istituzione del SECA rappresenta un obiettivo politico chiave per l'Unione¹².

Anche la riforma di Lisbona del 2007 si pone nell'ottica del raggiungimento di tale sistema comune. A differenza delle "norme minime" del ricordato art. 63 TCE, ora l'art. 67 TFUE afferma che l'Unione deve realizzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sviluppando, tra l'altro, una vera e propria "politica comune" in materia di asilo. L'art. 78, par. 1 TFUE, inoltre, prevede che «[l']Unione svilupp[er] una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessit[er] di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento», ai sensi del sistema ginevrino e dei trattati pertinenti¹³.

Tra questi ultimi assumono un rilievo particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)¹⁴ e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), in base al richiamo effettuato dall'art. 6 TUE¹⁵. L'art. 18 della Carta di Nizza, in specie, afferma che «[i]l 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»¹⁶.

¹² Cfr. Consiglio Europeo dell'11 dicembre 2009, Programma di Stoccolma: Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, reperibile *online*; e il Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010)171 def., del 20 aprile 2010. Per approfondimenti v. MORGESE, *op. cit.*, 160 ss.

¹³ Questa politica comune, ai sensi del par. 2, dovrebbe fondarsi sull'adozione di misure che includano uno *status* uniforme non solo in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi valido in tutta l'Unione (lett. a), ma anche con riferimento alla protezione sussidiaria (lett. b). Inoltre, tali misure dovrebbero anche definire un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio (lett. c); procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello *status* uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria (lett. d); criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria (lett. e); norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria (lett. f); e, infine, forme di partenariato e cooperazione con i Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea (lett. g). In argomento v. NASCIBENE, *Il diritto di asilo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in FAVILLI (a cura di), *op. cit.*, 105 ss., in specie 114 ss.

¹⁴ Di recente v. MOLE, MEREDITH, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strasburgo, 2010, reperibile *online*.

¹⁵ Ma non meno importanti sono il Patto sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione contro la tortura e le pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) del 1984.

¹⁶ In argomento v. GIL-BAZO, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to Be Granted Asylum in the Union's Law*, in *Ref. Surv. Quart.*, 2008, 33 ss., in specie 37. Dal canto suo, il 16° considerando ricorda che la direttiva 2011/95 «rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della

Tra le proposte di modifica degli atti della “prima fase”, la Commissione ha presentato nell’ottobre 2009 quella concernente la direttiva “qualifiche”¹⁷, in cui si rilevava la vaghezza e l’ambiguità delle norme minime in essa previste. Tali norme non sembravano assicurare né piena compatibilità con l’evoluzione dei diritti dell’uomo e delle disposizioni in materia di rifugiati, né un sufficiente livello di armonizzazione, né la necessaria qualità ed efficacia del processo decisionale. Significative disparità tra le normative di attuazione degli Stati sono state inoltre evidenziate dalla Commissione nella proposta di modifica, nella sua relazione di accompagnamento¹⁸ e nella relazione del 2010 sull’attuazione nazionale della direttiva¹⁹. Analoghe preoccupazioni emergono però anche da documenti di diversa provenienza²⁰.

2. L’art. 1 direttiva 2011/95, secondo quanto già previsto negli articoli 67 e 78 TFUE, stabilisce non più “norme minime” (come nella direttiva 2004/83) bensì “norme” sull’attribuzione 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.

Ciò a prima vista lascerebbe intendere la volontà del legislatore dell’Unione di discostarsi dall’armonizzazione minima perseguita con la direttiva 2004/83 e di eliminare (o quanto meno ridurre) la possibilità concessa a suo tempo agli Stati membri di allontanarsi da quegli *standards* minimi. Così tuttavia non è, data la perdurante facoltà degli Stati di intro-

dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito e a promuovere l’applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza». L’obbligo di interpretazione della direttiva 2004/83 in maniera conforme ai trattati sui diritti fondamentali è ribadito dalla Corte di giustizia, sentenza del 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/90, *B e D*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 78, sulla quale v. LENZERINI, *Diritto d’asilo e esclusione dello status di rifugiato. Luci e ombre nell’approccio della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *RDI*, 2011, 103 ss.

¹⁷ COM(2009)551 def., del 21 ottobre 2009. In argomento ZORZI GIUSTINIANI, *Verso una politica comune europea di asilo. Il processo di revisione normativa*, in *Gli Stranieri*, 2011, 167, in specie 174 ss. Il testo della direttiva 2011/95 differisce tuttavia da quello della proposta del 2009. Quest’ultima infatti è stata modificata nel corso della procedura legislativa a seguito del raggiungimento di un compromesso tra Parlamento e Consiglio in prima lettura: v. il testo adottato dal Parlamento nella seduta del 27 ottobre 2011, doc. P7_TA(2011)0469.

¹⁸ SEC(2009)1373 def., del 21 ottobre 2009.

¹⁹ COM(2010)314 def., del 16 giugno 2010.

²⁰ V. UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, 2007, reperibile *online*; EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008, reperibile *online*; e ODYSSEUS NETWORK, *Setting up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system*, 2010, reperibile *online*, in specie 174 ss.

durre o mantenere, ai sensi dell'art. 3, disposizioni più favorevoli purché compatibili con la nuova direttiva “qualifiche”²¹.

Più in generale quest'ultima, in quanto atto di rifusione²², mantiene inalterati i principî e la struttura della direttiva 2004/83, apportandovi modifiche dirette a «realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale sulla base di livelli più elevati»²³. Tali modifiche hanno lo scopo di ridurre le riscontrate difformità tra Stati membri nell'applicazione dell'atto del 2004²⁴, soprattutto mediante il progressivo ravvicinamento del contenuto dei due *status* di protezione; tuttavia, determinate novità riguardano la migliore conformità con il sistema ginevrino e la CEDU.

Stante il termine ultimo di recepimento fissato al 21 dicembre 2013, gli Stati membri hanno il dovere di introdurre nei propri ordinamenti interni solo le disposizioni modificative del precedente atto²⁵. A partire da quella data, l'art. 40 direttiva 2011/95 dispone l'abrogazione della direttiva del 2004.

Tuttavia, l'obbligo di attuazione non interessa alcuni Stati membri, a partire dalla Danimarca che, in virtù del Protocollo n. 22 al TUE e al TFUE, non partecipa all'adozione delle misure relative al complessivo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (comprese quelle in materia di asilo), né da esse è vincolata²⁶. In secondo luogo, non sono destinatari dell'obbligo il Regno Unito e l'Irlanda, che *ex* Protocollo n. 21 al TUE e al TFUE hanno scelto di non partecipare all'adozione (e non essere soggetti all'applicazione) della direttiva 2011/95, pur continuando a essere vin-

²¹ Per un rilievo sulle “disarmonie” conseguenti all'operare dell'analogia disposizione dell'art. 3 direttiva 2004/83, v. ALLARD, *op. cit.*, 313 ss. L'ammissibilità della protezione nazionale più intensa «purché [...] non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato» è ribadita nella sentenza *B e D*, cit., punto 121: v. LENZERINI, *op. cit.*, 130 ss.

²² Secondo l'accordo interistituzionale del 28 novembre 2001, *GUCE C 77*, 28 marzo 2002, 1 ss., la “rifusione” consiste «nell'adozione di un nuovo atto normativo che integra in un unico testo le modificazioni sostanziali che introduce in un atto precedente e le disposizioni immutate di quest'ultimo. Il nuovo atto normativo sostituisce e abroga il precedente» (punto 2). Dunque, l'atto di rifusione contiene sia norme “vecchie” che norme “nuove”. Al contrario, «[n]on costituisce rifusione un nuovo atto normativo che modifica [...] la sostanza di tutte le disposizioni dell'atto precedente che sostituisce ed abroga» (punto 4).

²³ 10° considerando.

²⁴ V. la relazione COM(2010)314 def., *passim*.

²⁵ Che l'obbligo di recepimento sia limitato in questo caso alle norme “nuove” risulta non solo dal 52° considerando ma anche dalla *ratio* della procedura di rifusione. Il dovere di recepire le norme “vecchie” (quelle rimaste cioè immutate) deriva invece dalla direttiva 2004/83, il cui termine del 10 ottobre 2006 risulta peraltro ampiamente scaduto.

²⁶ 51° considerando. Ciò rispecchia la tradizionale posizione della Danimarca rispetto all'*acquis* di Schengen, alle norme dell'ex terzo pilastro “comunitarizzate” e, ora, a quelle del Titolo V TFUE: in argomento v. CELLAMARE, *Lezioni su la disciplina dell'immigrazione irregolare nell'Unione europea*, Torino, 2011, 7 s. La Danimarca non aveva partecipato neanche all'adozione della direttiva 2004/83, che risultava quindi inapplicabile in quel Paese.

colati dalla vecchia direttiva “qualifiche”. Nei confronti di questi ultimi due Paesi, pertanto, non opera l’abrogazione della direttiva del 2004.

L’art. 2, relativo alle «definizioni» utilizzate, segna poche novità rispetto al passato. Per «protezione internazionale» (lett. a) si intende lo *status* di rifugiato e quello di protezione sussidiaria²⁷. La definizione di rifugiato (lett. d) è conforme a quella dell’art. 1A, n. 2 della Convenzione di Ginevra²⁸; mentre quella di beneficiario della protezione sussidiaria rappresenta una delle novità di rilievo della direttiva del 2004, opportunamente ripresa nella direttiva 2011/95²⁹.

La nozione di «familiari» (lett. j) risulta più ampia di quella della direttiva 2004/83. Quest’ultima ricomprendeva solo il coniuge del beneficiario di protezione internazionale e il suo partner non sposato ma a lui legato da relazione stabile (primo trattino), oltre ai figli minori non sposati della coppia o del solo beneficiario (secondo trattino)³⁰. Ora invece, alla luce del principio dell’interesse superiore del minore³¹, la definizione abbraccia anche il padre, la madre o altro adulto responsabile del beneficiario qualora minore non coniugato (terzo trattino)³². Non è stata però accolta la proposta della Commissione di ricomprendere nella nozione

²⁷ Di conseguenza, il «beneficiario di protezione internazionale» (lett. b) è colui al quale sia stato concesso uno dei due *status*; la «domanda di protezione internazionale» (lett. h) è invece quella rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide – definito «richiedente» dalla lett. i) – di cui si può ritenere che intenda ottenere uno dei due *status* disciplinati dalla direttiva 2011/95. La nozione di protezione internazionale, pertanto, risulta più estesa di quella del sistema ginevrino. Si ricorda che l’Unione riconosce anche un’ulteriore forma di protezione, quella “temporanea” disciplinata dalla direttiva 2001/55.

²⁸ È rifugiato il cittadino di un Paese terzo o l’apolide che, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale, non può o non vuole avvalersi della protezione di detto Paese e non rientra in una causa di esclusione dallo *status* di cui all’art. 12. V. *supra*, in nota 5, e *infra*, par. 3.

²⁹ Si considera tale il cittadino di un Paese terzo o l’apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno *ex art.* 15 e il quale non può o non vuole avvalersi della protezione di detto Paese, ferma restando l’inapplicabilità nei suoi confronti dell’art. 17, paragrafi 1 e 2. V. *infra*, par. 4.

³⁰ A tal fine, è indifferente che essi siano legittimi, naturali o adottivi. Nella direttiva 2011/95 scompare la necessità che quei figli siano anche a carico.

³¹ Si intende per “minore” (lett. k) il cittadino di un Paese terzo o l’apolide di età inferiore ai diciotto anni. Il “minore non accompagnato” (lett. l) è invece il minore giunto senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile (e fino a quando non sia affidato a un tale adulto), come anche il minore abbandonato dopo l’ingresso nel territorio degli Stati membri.

³² Detta estensione tiene conto, ai sensi del 19° considerando, «delle diverse situazioni particolari di dipendenza e della speciale attenzione da prestare all’interesse superiore del minore». Quest’ultimo interesse è stato particolarmente valorizzato nella nuova direttiva, come emerge anche dal 18° e 38° considerando.

anche altri soggetti, in situazioni nelle quali venga comunque in rilievo quell'interesse superiore³³.

Ai sensi dell'art. 4, che non si differenzia dalla corrispondente previsione della direttiva del 2004³⁴, gli Stati possono disporre che il richiedente produca ogni elemento necessario a motivare la sua domanda³⁵. L'esame diretto ad accertare il fondato timore di persecuzione (nel caso dello *status* di rifugiato) o il rischio effettivo di un danno grave (per la protezione sussidiaria) deve essere compiuto su base individuale alla luce di elementi oggettivi e soggettivi³⁶.

Neanche le disposizioni degli articoli 5 e 6 sono interessate da modifiche sostanziali. Per un verso, il timore di subire persecuzione o un danno grave può basarsi su avvenimenti verificatisi o attività svolte dal richiedente anche dopo la sua partenza dal Paese di origine (c.d. protezione *sur place*: art. 5)³⁷. Per altro verso, detto timore può essere causato non solo da uno Stato o da partiti e organizzazioni che lo controllano, ma anche da soggetti non statali qualora lo Stato, i partiti e le organizzazioni

³³ V. l'art. 2, lett J) della proposta COM(2009)551 def.

³⁴ Sulla quale cfr. NOLL, *Evidentiary Assessment in Refugee Status Determination and the EU Qualification Directive*, in *Eur. Pub. L.*, 2006, 295 ss.

³⁵ Tali elementi «consistono nelle dichiarazioni del richiedente e in tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, estrazione, anche, ove occorra, dei congiunti, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/ luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale» (par. 2). Il par. 5 stabilisce tuttavia un'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente in presenza di alcune circostanze.

³⁶ Gli elementi oggettivi concernono la situazione nel Paese d'origine, la dichiarazione del richiedente e tutti i documenti prodotti; quelli soggettivi riguardano invece la situazione e le circostanze personali del richiedente, l'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere un ricorso alla protezione di un altro Paese di cittadinanza, e infine l'eventualità che ci si trovi in presenza di una domanda "abusiva" (par. 3). Secondo il par. 4, l'aver già subito persecuzioni o danni gravi (così come le relative minacce) costituisce un serio indizio della fondatezza della domanda di protezione.

³⁷ Per essere riconosciuto come rifugiato convenzionale, si è detto che il richiedente deve trovarsi al di fuori del Paese di nazionalità o dimora abituale a causa del fondato timore di persecuzione. Quest'ultimo timore deve pertanto essersi manifestato prima della partenza. Il bisogno di protezione *sur place* ("sul posto") prende invece in considerazione il caso in cui il fondato timore (ma anche il rischio effettivo di un danno grave) sorga dopo la partenza: ciò, in specie, a causa di successivi accadimenti oppure attività svolte dal richiedente. Gli Stati tuttavia mantengono al par. 3 la facoltà – analoga a quella della direttiva 2004/83 – di introdurre una presunzione relativa sfavorevole per il richiedente lo *status* di rifugiato: se costui presenta una successiva domanda *sur place* (successiva, cioè, rispetto a una precedente che sia stata respinta), si può ritenere che le circostanze addotte siano state create all'unico fine di ottenere una decisione positiva. In questi casi, dunque, l'onere della prova contraria grava sul richiedente. Secondo FRANCHINI, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951*, in FAVILLI (a cura di), *op. cit.*, 73 ss., in specie 79, questa presunzione relativa non sembra in linea con la Convenzione di Ginevra (che tuttavia viene fatta salva dalla norma in esame), la quale non dà rilevanza al modo in cui è sorto il fondato timore di persecuzione. V. anche KLUG, *op. cit.*, 611-613, e STOREY, *op. cit.*, 26-28.

anche internazionali non possano o non vogliano fornire protezione (art. 6).

La nozione di «soggetti che offrono protezione» (art. 7) è stata chiarita rispetto all'atto del 2004. Anzitutto, si precisa il carattere tassativo della lista di tali soggetti: essi possono essere solamente lo Stato oppure partiti e organizzazioni anche internazionali che controllano lo Stato o parte di esso³⁸. In secondo luogo, simili partiti e organizzazioni devono d'ora innanzi dimostrare la specifica volontà e capacità di offrire protezione, la quale deve essere effettiva e non temporanea³⁹.

Significative novità si registrano anche in tema di protezione all'interno del Paese d'origine. Secondo l'art. 8, gli Stati possono stabilire che il richiedente non necessiti di protezione – e quindi possa essere allontanato nel Paese di provenienza – qualora, in una diversa zona del territorio di quest'ultimo⁴⁰, nei suoi confronti venga meno il timore di persecuzione o il rischio di un danno grave e sia ragionevole attendersi che egli vi si stabilisca.

Rispetto alla direttiva 2004/83⁴¹, si afferma ora da un lato che la c.d. *internal flight alternative* possa disporsi anche nel caso in cui il richiedente, nell'altra zona individuata, abbia comunque accesso alla protezione da parte dei soggetti elencati nell'art. 7; dall'altro, che lo stabilimento e l'ammissione in una tale zona debba avvenire «legalmente e senza pericolo»; dall'altro ancora, che ai fini della decisione si tenga conto di «informazioni precise e aggiornate [...] da fonti pertinenti», quali l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)⁴². Infine, dal nuovo art. 8 è stata eliminata la possibilità di disporre questo tipo di protezione in presenza di ostacoli tecnici al ritorno. Queste innovazioni, dirette a garantire al richiedente una protezione effettiva e non meramente nominale nel Paese d'origine, sembrano conformi alla giurisprudenza della Corte europea dei

³⁸ Alcuni Stati avevano infatti inserito fra tali soggetti anche clan, tribù e organizzazioni non governative, non equiparabili allo Stato quanto all'effettiva capacità di proteggere. Per una complessiva critica dell'art. 7 direttiva 2004/83 cfr. TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, 1545 ss.

³⁹ Come si evince anche dalla relazione alla proposta COM(2009)551 def., par. 3.1.1, queste condizioni sono cumulative. Una protezione effettiva e non temporanea si considera fornita se quei soggetti «adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione» (art. 7, par. 2 direttiva 2011/95). Sulla norma della proposta v. ODYSSEUS NETWORK, *op. cit.*, 177-178.

⁴⁰ Diversa da quella di residenza o dimora abituale, dalla quale il richiedente è fuggito.

⁴¹ Il cui art. 8 è stato ritenuto carente in punto di tutela dei diritti dei richiedenti asilo: v. per tutti KLUG, *op. cit.*, 607-609.

⁴² Sul quale, sinteticamente, v. MORGESE, *op. cit.*, 162.

diritti dell'uomo⁴³ e idonee a evitare un abuso dell'istituto appena delineato.

3. Con riferimento allo *status* di rifugiato, la direttiva 2011/95 – similmente all'atto del 2004 – si conforma in gran parte alla Convenzione di Ginevra, secondo quanto previsto negli articoli 78 TFUE e 18 della Carta di Nizza. È “rifugiato” il cittadino di un Paese terzo⁴⁴ o l'apolide che, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale, non può o non vuole avvalersi della protezione di detto Paese e non rientra in una causa di esclusione dallo *status* di cui all'art. 12.

Gli atti di persecuzione, che possono assumere varie forme, devono avere natura o frequenza, oppure costituire la somma di diverse misure, di rilevanza tale da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali⁴⁵ (art. 9). I motivi in base ai quali possono essere inflitti sono gli stessi della Convenzione del 1951, e cioè la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale e l'opinione politica del richiedente (art. 10, par. 1). Una modifica di sicuro rilievo concerne l'obbligo, e non più la mera facoltà come nella direttiva del 2004, di prendere in considerazione il sesso del richiedente ai fini dell'accertamento della sua appartenenza a uno specifico gruppo sociale⁴⁶.

⁴³ Sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, paragrafi 138-149.

⁴⁴ La limitazione soggettiva riflette, anche alla luce del 20° considerando, il contenuto del Protocollo n. 24 al TUE e al TFUE sulle domande di asilo presentate dai cittadini degli Stati membri dell'Unione, i quali «dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo». Eccettuate ipotesi marginali, dunque, le domande di asilo presentate da cittadini di uno Stato membro non sono prese in esame oppure sono dichiarate inammissibili negli altri Stati. Cfr. LABAYLE, *Le droit européen de l'asile devant ses juges: précision ou remise en question?*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 2011, 273 ss., in specie 275 s.

⁴⁵ In specie quei diritti “inderogabili” di cui all'art. 15, par. 2 CEDU: da ultimo v. CATALDI, *Art. 15*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 555 ss., in specie 559 s. L'art. 9 riprende quanto sottolineato in UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1992, reperibile online, paragrafi 51-53.

⁴⁶ L'art. 10, par. 1, lett. d) ricorda che «[a]i 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». Come afferma la Commissione nella relazione alla proposta COM(2009)551 def., par. 3.1.4, l'introduzione di un vero e proprio obbligo di considerare il sesso del richiedente ha lo scopo di eliminare le incertezze interpretative occorse nella prassi degli Stati e così tutelare meglio le donne che, in determinati Paesi terzi, costituiscono *de facto* un gruppo sociale a sé stante.

Altra novità riguarda la condizione del “nesso causale”: *ex art. 9, par. 3*, ai fini del riconoscimento dello *status* i motivi di persecuzione sono collegati sia agli atti di persecuzione (come nell’atto del 2004) sia, in alternativa, alla mancanza di protezione da parte dello Stato⁴⁷.

Le cause di cessazione dello *status* di rifugiato non vengono interessate da modifiche rispetto alla direttiva 2004/83, che a sua volta riproduceva quelle dell’art. 1C della Convenzione del 1951. Esse devono avere natura non temporanea e si suddividono in volontarie e involontarie, riferite cioè alle circostanze personali del rifugiato o alle mutate condizioni nel Paese d’origine (art. 11)⁴⁸. La nuova direttiva colma peraltro una lacuna dell’atto del 2004, nella misura in cui prevede un limite, già presente nel dettato convenzionale, all’operare di alcune di queste cause in ragione di imperiosi motivi derivanti da precedenti persecuzioni⁴⁹.

Anche le cause di esclusione di cui all’art. 12 non presentano novità rispetto all’atto del 2004, che riprendeva con modificazioni gli articoli 1D, 1E e 1F della Convenzione del 1951. L’esclusione opera qualora il richiedente rifugio rientri in programmi di assistenza o protezione di organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall’UNHCR (par. 1, lett. a)⁵⁰; oppure usufruisca della protezione dello Stato di residenza (par. 1,

⁴⁷ La modifica intende colmare una lacuna della precedente disposizione. Spesso gli atti di persecuzione commessi da soggetti diversi dallo Stato hanno motivazioni diverse rispetto a quelle della Convenzione di Ginevra (ad es. di criminalità ordinaria o di vendetta privata). In questi casi, la direttiva 2011/95 ritiene stabilito il nesso causale anche nei casi in cui lo Stato – per un motivo connesso alla Convenzione (es. razza, religione, sesso, etnia) – non possa o non voglia fornire protezione nei confronti di atti che, in sé considerati, non potrebbero essere qualificati persecutori ai sensi del sistema ginevrino.

⁴⁸ La Corte di Giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, causa C-175/08, *Salahadin Abdulla e al.*, *Raccolta*, I-1493 ss., ha affermato che, prima di applicare le cause di cessazione, gli Stati devono valutare in maniera rigorosa eventuali «altre circostanze che giustifichino il fondato timore della persona interessata di essere perseguitata, per il medesimo motivo di quello inizialmente rilevante o per uno degli altri motivi» di persecuzione (punto 91). Inoltre, si ribadisce l’autonomia dello *status* di rifugiato rispetto a quello di protezione sussidiaria: «l’eventuale cessazione dello status di rifugiato avviene senza incidere sul diritto della persona interessata di chiedere il riconoscimento dello status conferito dalla protezione sussidiaria, quando siano presenti tutti gli elementi necessari [...] al fine di stabilire che siano soddisfatte le condizioni idonee a giustificare una siffatta protezione [...]» (punto 80). V. FAVILLI, *op. cit.*, 138, e NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., 43.

⁴⁹ In specie, il cittadino di un Paese terzo (o l’apolide) non cessa di essere considerato rifugiato qualora – pur potendo ritornare nel Paese di cittadinanza (o di dimora abituale) perché sono venute meno le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato – possa comunque invocare l’esistenza di «motivi di imperio derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione» di quel Paese. La modifica appare opportuna anche in ragione dell’applicazione talvolta divergente delle cause di cessazione della direttiva 2004/83 negli Stati membri: cfr. la relazione di applicazione COM(2010)314 def., par. 5.4.

⁵⁰ Nella sentenza del 17 giugno 2010, causa C-31/09, *Bolbol*, *Raccolta*, I-5537 ss., la Corte di Lussemburgo ha precisato che questa ipotesi di esclusione opera soltanto nei confronti dei richiedenti che siano effettivamente ricorsi alla protezione o all’assistenza di un

lett. b); o, ancora, vi siano fondati motivi per ritenere che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità (par. 2, lett. a), un reato grave di diritto comune (par. 2, lett. b), o atti contrari alle finalità e ai principî delle Nazioni Unite (par. 2, lett. c)⁵¹.

Una volta riconosciuto lo *status* ai sensi dell'art. 13, gli Stati ex art. 14 hanno l'obbligo di revocarlo, cessarlo o rifiutare di rinnovarlo al verificarsi delle predette cause di cessazione (par. 1)⁵² e di esclusione (par. 3, lett. a), o qualora il rifugiato a suo tempo abbia presentato i fatti in modo erroneo o li abbia omessi, compreso il ricorso a documenti falsi (par. 3, lett. b). Sussiste invece la mera facoltà di revocare, cessare, rifiutare di rinnovare (par. 4) e, ancor prima, non riconoscere (par. 5) lo *status* per ragioni di sicurezza nazionale o tutela della comunità territoriale, pur dovendo gli Stati membri comunque garantire alcuni diritti della Convenzione del 1951 (par. 6)⁵³.

4. Rientra nella nozione di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ai termini dall'art. 2, lett. f), il cittadino di un Paese terzo o l'apolide che, pur non avendo i requisiti per lo *status* di rifugiato, risulti comunque meritevole di tutela, qualora sussistano fondati moti-

organo o di un'agenzia ONU diversi dall'UNHCR, e non riguarda pertanto coloro che hanno o avevano astrattamente i requisiti per beneficiarne. In argomento FAVILLI, *op. cit.*, 132, e NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., 44-45.

⁵¹ Le cause di esclusione dell'art. 12, par. 2 ampliano in vario modo l'ambito di applicazione dell'art. 1F, lett. b) e c) della Convenzione di Ginevra. Anzitutto, la commissione di gravi reati non politici comporta l'esclusione dallo *status* di rifugiato anche qualora il richiedente li abbia compiuti «prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno». In secondo luogo, la lett. b) considera gli «atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, [...] possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune». Ancora, gli atti contrari ai fini e ai principî delle Nazioni Unite sono quelli «stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni unite». Infine, il par. 3 rende applicabile il par. 2 anche «alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei crimini, reati o atti in esso menzionati». Nella sentenza *B e D*, cit., la Corte di Giustizia ha interpretato il par. 2, lett. b) e c), al fine di evitare che soggetti pur meritevoli di protezione vengano esclusi dallo *status* di rifugiato (o che questo venga revocato dopo il suo riconoscimento) solo in base alla loro passata appartenenza o contiguità a organizzazioni terroristiche inserite in apposite liste predisposte dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e attuate dall'Unione europea e dagli Stati membri (c.d. *black lists*): senza cioè che venga compiuto un esame della gravità degli atti posti in essere dalle organizzazioni elencate e, soprattutto, della partecipazione individuale di quei soggetti al loro compimento. Un provvedimento di esclusione non può neanche essere subordinato alla circostanza che il richiedente rappresenti un pericolo attuale, dovendosi al contrario valutare solo gli atti commessi in passato. Cfr. LENZERINI, *op. cit.*, *passim*, e NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., 45-47.

⁵² In questo caso la prova grava in capo agli Stati (par. 2).

⁵³ Si tratta di diritti non legati alla concessione della residenza, disciplinati negli articoli 3, 4, 16, 22, 31, 32 e 33 della Convenzione di Ginevra. Sulla dubbia compatibilità dell'art. 14, paragrafi 4 e 5, rispetto al sistema ginevrino v. LAMBERT, *op. cit.*, 178, e TEITGEN-COLLY, *op. cit.*, 1555 ss.

vi di ritenere che, se tornasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.

Secondo l'art. 15⁵⁴, sono “danni gravi” la condanna o l'esecuzione della pena di morte (lett. a), la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante (lett. b)⁵⁵, nonché la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (lett. c)⁵⁶. Non è stata tuttavia colta l'occasione della procedura di rifusione per modificare quest'ultima lettera conformemente a quanto affermato dalla Corte di Giustizia⁵⁷.

Quanto alla cessazione di tale forma di protezione, rileva il venir meno o il mutamento significativo delle circostanze che avevano indotto a concedere lo *status* (art. 16). Anche qui, la nuova direttiva introduce un'eccezione: tali cause non possono operare in presenza di imperiosi motivi derivanti da precedenti danni gravi⁵⁸.

La direttiva 2011/95 conferma le cause di esclusione dallo *status* in esame già previste nella normativa del 2004. In specie, il richiedente viene escluso dal beneficio della protezione sussidiaria (art. 17, par. 1) se ha commesso un crimine contro la pace, di guerra o contro l'umanità (lett. a); un reato grave (lett. b); atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (lett. c); oppure rappresenti un pericolo per la comunità o

⁵⁴ Che non innova rispetto all'art. 15 direttiva 2004/83, sul quale MCADAM, *op. cit.*, 474 ss.

⁵⁵ Le lett. a) e b) risultano ispirate rispettivamente agli articoli 2 e 3 CEDU, così come come anche agli articoli 2, 4 e 19, par. 2, della Carta di Nizza.

⁵⁶ La lett. c) presentava nella direttiva del 2004 carattere di novità assoluta in quanto ampliava significativamente il novero dei richiedenti protezione. V. FAVILLI, *op. cit.*, 134 ss.

⁵⁷ Così, con riferimento alla proposta del 2009, anche ZORZI GIUSTINIANI, *op. cit.*, 175-175. Nonostante la minaccia di cui all'art. 15, lett. c) direttiva 2004/83 sia qualificata come “individuale”, nella sentenza del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Elgafaji*, *Raccolta*, I-921 ss., il giudice dell'Unione ha stabilito che la sua esistenza non è subordinata alla condizione che il richiedente fornisca la prova di esserne specifica vittima: la minaccia «può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, 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» (punto 43). In dottrina v. ZORZI GIUSTINIANI, *Protezione sussidiaria ed esigenze di protezione in situazioni di violenza indiscriminata. La Corte di giustizia si pronuncia sulla c.d. direttiva qualifiche*, in *St. Int. Eur.*, 2009, 779 ss.; FULLERTON, *op. cit.*, 123 ss.; e NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., 42-43.

⁵⁸ V., *mutatis mutandis*, quanto detto in nota 49.

la sicurezza dello Stato (lett. d)⁵⁹. Sussiste poi una semplice facoltà di esclusione se il richiedente ha lasciato il Paese d'origine solo per evitare le conseguenze di reati punibili con la reclusione se perpetrati nello Stato ospite (par. 3)⁶⁰.

Successivamente al riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria (art. 18), gli Stati in base all'art. 19 devono revocarlo, cessarlo o rifiutare di rinnovarlo in presenza di un motivo di cessazione (par. 1), di esclusione obbligatoria (par. 3, lett. a)⁶¹, o qualora accertino l'esistenza di fatti presentati in modo erroneo od omessi, incluso il ricorso a documenti falsi (par. 3, lett. b). In queste ipotesi, l'onere della prova grava sullo Stato (par. 4). Vi è, al contrario, una semplice possibilità di adottare tali provvedimenti al verificarsi della causa di esclusione facoltativa (par. 2)⁶².

5. A partire dal Programma di Tampere del 1999, come detto, una delle finalità della "seconda fase" della politica di asilo è la previsione di uno *status* uniforme per i beneficiari di protezione internazionale. Tale finalità ha assunto rango di diritto primario nell'art. 78, par. 2 TFUE, ed è stata ribadita da ultimo nel Programma di Stoccolma del 2009⁶³.

Ciò posto, a nostro parere l'uniformità può essere intesa in due modi: "orizzontale", come espressione della necessità di introdurre norme dirette a regolare in maniera (tendenzialmente) uniforme in tutti gli Stati l'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale; o "verticale", finalizzata cioè a ridurre le differenze di contenuto, salvo quelle giustificabili, tra i due *status*.

La direttiva 2004/83 ha disposto norme minime liberamente derogabili verso l'alto purché con essa compatibili, delineando almeno in principio un basso livello di uniformità "orizzontale". Inoltre, consentendo di differenziare tra loro i due *status* di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, risultava carente anche in punto di uniformità "verticale". La prassi attuativa si è mostrata ambivalente: si registrano, da un lato, differenti livelli di protezione tra Stato e Stato e, dall'altro, scarsa propensione all'interno di ogni Stato all'esercizio della facoltà di differenziare tra loro quegli *status*⁶⁴.

⁵⁹ L'esclusione opera anche nei confronti delle «persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o atti in esso menzionati» (par. 2).

⁶⁰ Anche nella direttiva 2011/95, dunque, le cause di esclusione dal beneficio della protezione sussidiaria sono più ampie di quelle operanti nei confronti di coloro che richiedono lo *status* di rifugiato: v. MCADAM, *op. cit.*, 493 ss.

⁶¹ Si tratta delle ipotesi *sub* art. 17, paragrafi 1 e 2.

⁶² Ipotesi di cui all'art. 17, par. 3. In questo caso, a differenza dell'art. 14, par. 6, gli Stati non sopportano l'obbligo di garantire comunque alcuni diritti della Convenzione di Ginevra.

⁶³ In argomento v. MORGESE, *op. cit.*, 161.

⁶⁴ Così la relazione di applicazione COM(2010)314 def., par. 6.

La direttiva 2011/95, come emerge dall'intitolazione e dall'art. 1, stabilisce tra l'altro norme su uno *status* uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria. Nonostante l'art. 78 TFUE⁶⁵, ci sembra che l'uniformità posta in essere dall'atto in esame, ove riscontrabile, sia per lo più di carattere "verticale". In tal senso, oltre alle norme esaminate di seguito, militano il preambolo e l'art. 20, par. 2, nonché, per altro verso, la facoltà per gli Stati di introdurre disposizioni più favorevoli *ex art. 3*⁶⁶.

Peraltro, il livello dei diritti garantiti dalla nuova direttiva "qualifiche" appare il risultato di due spinte contrapposte: da un lato, in un'ottica "difensivista", tale livello non può comportare per i suoi beneficiari un trattamento più favorevole di quello concesso dagli Stati ai propri cittadini⁶⁷; dall'altro, si elimina la facoltà, prevista in passato, di ridurre quel livello quando le domande dei beneficiari si rivelino "costruite"⁶⁸.

Quale norma recante le disposizioni generali, l'art. 20 richiede agli Stati di non pregiudicare i diritti concessi dal sistema ginevrino (par. 1), nonché di prestare attenzione ai beneficiari in condizioni di vulnerabilità

⁶⁵ Secondo il par. 2 della norma, le misure relative al SECA devono comprendere «uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione» (lett. a) e «uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale» (lett. b). Secondo NASCIBENE, *Il diritto di asilo nel Trattato*, cit., 116 in nota 17, la scelta di scindere in due lettere diverse questi *status* ritenuti uniformi, che poi altrove vengono trattati congiuntamente, dovrebbe rinvenirsi nella circostanza per cui lo *status* di rifugiato – a differenza della protezione sussidiaria – deve essere "valido in tutta l'Unione", espressione che però al momento rimane non meglio definita. Posta la diversità tra i due *status* nell'art. 78 TFUE, a noi sembra che l'utilizzazione di due lettere diverse faccia propendere per una nozione di uniformità di carattere prevalentemente (ma non esclusivamente) "orizzontale".

⁶⁶ Secondo il 39° considerando della direttiva, «[i]n risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità». L'art. 20, par. 2 (che tuttavia non riveste carattere di novità rispetto al passato) afferma che le norme del Capo VII sul contenuto della protezione internazionale «si applicano sia ai rifugiati sia alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato». Per quanto riguarda l'art. 3, v. quanto detto *supra* in nota 21 e testo corrispondente.

⁶⁷ V. il 41° considerando – inserito nel corso della procedura legislativa in seguito all'accordo tra Parlamento e Consiglio: doc. P7_TA(2011)0469 – che d'altro canto ribadisce la facoltà degli Stati di introdurre o mantenere norme più favorevoli.

⁶⁸ Tale facoltà era concessa dall'art. 20, paragrafi 6 e 7, direttiva 2004/83. La relazione alla proposta COM(2009)551 def., par. 3.1.7, ha messo in luce i problemi connessi al suo esercizio, quali gli ostacoli all'integrazione e la possibile violazione del principio di non discriminazione. Per contro, è stato rilevato anche il suo scarso utilizzo a livello nazionale.

(par. 3)⁶⁹ e all'interesse superiore dei minori d'età (par. 5). Si registra inoltre l'impegno a considerare le esigenze e i problemi di integrazione cui devono far fronte tutti i beneficiari, con specifico riferimento all'accesso alle opportunità di formazione occupazionale e alla formazione professionale⁷⁰.

In capo agli Stati grava un ampio divieto di *refoulement* dei beneficiari di entrambi gli *status* (art. 20, par. 1), giusta il richiamo ai loro obblighi internazionali⁷¹. Alla luce di questi ultimi, dunque, va valutata la possibilità di respingere in particolare un rifugiato qualora rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato ospite oppure per la sua comunità (par. 2)⁷².

Gli Stati devono fornire a tutti i beneficiari, quanto prima, informazioni su diritti e obblighi previsti dallo *status* loro applicabile (art. 22), nonché preservare l'unità del nucleo familiare (art. 23, par. 1). Tale ultimo obiettivo deve essere raggiunto, in specie, garantendo alcuni diritti ai loro familiari⁷³. In proposito la direttiva 2011/95 non fa distinzione tra le due categorie di beneficiari, mentre l'atto del 2004 permetteva agli Stati membri di limitare i diritti di coloro che beneficiavano della protezione sussidiaria.

Rispetto alla direttiva 2004/83, la condizione di questi ultimi individui è equiparata a quella dei rifugiati anche per quanto interessa l'accesso all'occupazione (art. 26)⁷⁴, l'assistenza sanitaria (art. 30)⁷⁵ e l'accesso

⁶⁹ Il par. 3 contiene un elenco (esemplificativo) di tali soggetti. Si specifica inoltre che l'elemento della vulnerabilità deve essere accertato mediante un esame individuale (par. 4).

⁷⁰ 41° e il 42° considerando.

⁷¹ In particolare gli articoli 33 della Convenzione di Ginevra, 3 CEDU (come interpretato dalla Corte europea), 3 CAT e 19, par. 2, della Carta di Nizza. V. per tutti LAUTERPACHT, BETHLEHEM, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, in FELLER, TÜRK, NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge, 2003, 87 ss.; BORELLI, *Estradizione, espulsione e tutela dei diritti fondamentali*, in PINESCHI (a cura di), *op. cit.*, 724 ss.; SALERNO, *L'obbligo internazionale di non-refoulement dei richiedenti asilo*, in DUDI, 2010, 487 ss.; CELLAMARE, *Lezioni*, cit., 83 ss.; SACCUCCI, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani*, in FAVILLI (a cura di), *op. cit.*, 147 ss.; e PUSTORINO, *Art. 3*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY (a cura di), *op. cit.*, 63 ss., in specie 85-88.

⁷² A prescindere da ogni decisione sull'allontanamento, il verificarsi delle due ipotesi può comunque comportare a carico del rifugiato la revoca, il mancato rinnovo o il rifiuto di rilascio del permesso di soggiorno (par. 3).

⁷³ Secondo le procedure nazionali e nei limiti della compatibilità con lo *status* giuridico del familiare considerato (par. 2). Tuttavia, i benefici derivanti dal rapporto di parentela «non si applicano quando il familiare è o sarebbe escluso dalla protezione internazionale» (par. 3). Ancora, quei benefici possono essere rifiutati, ridotti o revocati per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (par. 4). Per converso, gli Stati possono decidere di applicare l'art. 23 anche ad altri congiunti facenti parte del nucleo familiare al momento della partenza dal Paese d'origine e che allora erano a carico del beneficiario (par. 5).

⁷⁴ In precedenza l'accesso all'occupazione per i beneficiari della protezione sussidiaria era subordinato alla situazione sul mercato del lavoro, mentre non era obbligatoria nei loro

agli strumenti di integrazione (art. 34)⁷⁶. Miglioramenti per entrambe le categorie si segnalano, inoltre, in tema di riconoscimento delle qualifiche (art. 28)⁷⁷ e di accesso all'alloggio (art. 32)⁷⁸. A ciò si aggiungono i diritti, già previsti nell'atto del 2004 a vantaggio di tutti i beneficiari, in materia di accesso all'istruzione per minori e adulti (art. 27), di circolazione nel territorio dello Stato ospite (art. 33) e di assistenza al rimpatrio volontario (art. 35).

Per quanto riguarda la particolare situazione dei minori non accompagnati (art. 31), si registrano poche differenze rispetto alla direttiva del 2004. Gli Stati devono continuare a predisporre misure finalizzate ad assicurare la loro rappresentanza legale (par. 1), il soddisfacimento delle loro esigenze da parte di tutori o rappresentanti designati (par. 2) e la possibilità di trovare alloggio presso familiari adulti, famiglie affidatarie, centri specializzati o secondo altre modalità idonee (par. 3)⁷⁹.

confronti l'estensione del trattamento nazionale per quanto riguardava l'accesso alle attività di formazione occupazionale, professionale e di tirocinio.

⁷⁵ L'accesso avviene a parità di condizioni con i cittadini dello Stato ospite. Prima, l'art. 29 direttiva 2004/83 permetteva in via eccezionale di limitare tale accesso nei confronti dei beneficiari della protezione sussidiaria alle sole prestazioni essenziali. Per altro verso, l'art. 30, par. 2 direttiva 2011/95 riporta un elenco esemplificativo delle forme di assistenza sanitaria: tra queste si segnala il nuovo inciso relativo all'assistenza per il trattamento dei disturbi psichici, sovente riscontrati in coloro che fuggono dal proprio Paese d'origine.

⁷⁶ Gli Stati devono predisporre (o creare i presupposti per l'accesso ad) adeguati programmi di integrazione, così da facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società. Nella direttiva del 2004, l'estensione di questa norma ai beneficiari della protezione sussidiaria era solo facoltativa.

⁷⁷ Similmente a quanto già previsto nella direttiva del 2004, gli Stati membri devono garantire la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i loro cittadini per quanto attiene alle procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri (par. 1). La novità risiede nel successivo par. 2, in cui si afferma che gli Stati «si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche a sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento dell'apprendimento precedente»: ciò, come ricorda la relazione alla proposta COM(2009)551 def., par. 3.1.7, per rimediare alle difficoltà pratiche cui vanno incontro quei soggetti. Nella direttiva 2011/95 scompare poi l'art. 28, par. 3 della proposta, che sottolineava (a nostro avviso, non inutilmente) la necessità di esentare i beneficiari dagli – o a prestare loro assistenza finanziaria per gli – oneri connessi alle procedure di riconoscimento.

⁷⁸ Il par. 1 non si discosta dalla vecchia direttiva, stabilendo il dovere a carico degli Stati di garantire ai beneficiari l'accesso all'alloggio a parità di condizioni rispetto agli altri immigrati regolari. La relazione alla proposta, COM(2009)551 def., par. 3.1.7, aveva tuttavia evidenziato le discriminazioni di fatto cui andavano incontro quei beneficiari. Il nuovo art. 32, par. 2 – pur ritenendo legittima la prassi della loro distribuzione sul territorio nazionale, secondo l'inciso appositamente voluto dagli Stati durante la procedura legislativa: v. doc. P7_TA(2011)0469 – afferma l'obbligo degli Stati di prevenire tali discriminazioni e garantire pari opportunità.

⁷⁹ Nel far ciò, da un lato bisogna tener conto del parere del minore conformemente all'età e al grado di maturità dello stesso (par. 3); dall'altro, per quanto possibile, i fratelli devono essere alloggiati assieme e i cambi di residenza limitati al minimo (par. 4). Nel corso della

L'uniformità "verticale" della direttiva 2011/95, come si accennava, non è però completa. Questo atto mantiene in parte il regime differenziato tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria già previsto nella normativa del 2004. Le disparità riguardano, in particolare, il rilascio del permesso di soggiorno (art. 24)⁸⁰ e dei documenti di viaggio per recarsi all'estero (art. 25)⁸¹, nonché l'accesso all'assistenza sociale (art. 29)⁸².

Un cenno va infine fatto all'ampliamento del contenuto della protezione dei beneficiari di protezione internazionale disposto dalla direttiva 2011/51/UE⁸³. Essa ha infatti modificato la direttiva 2003/109/CE⁸⁴ con l'obiettivo di estendere anche a quei soggetti la possibilità di ottenere, al

procedura legislativa (v. doc. P7_TA(2011)0469) è stato rafforzato l'obbligo degli Stati di avviare o continuare la procedura di ricerca dei familiari di quei minori, fermo restando il dovere di procedere in via confidenziale alla raccolta, al trattamento e alla diffusione delle informazioni concernenti i parenti stretti rimasti nel Paese d'origine, qualora vi siano rischi per la vita o l'integrità di questi ultimi o del minore stesso (par. 5). Infine, si ribadisce che le persone che si occupano di quei minori debbano aver ricevuto (e continuare a ricevere) una specifica formazione in considerazione delle loro particolari esigenze (par. 6).

⁸⁰ Al rifugiato dev'essere rilasciato un permesso di soggiorno della durata non inferiore a tre anni rinnovabile. Il permesso ai familiari del rifugiato, rinnovabile, può avere una durata inferiore ai tre anni (art. 24, par. 1). Il beneficiario della protezione sussidiaria, invece, ha diritto a un permesso di durata minima annuale, il cui rinnovo ora non può però essere inferiore a due anni (prima, invece, aveva durata annuale). La Commissione aveva proposto di uniformare a tre anni la durata minima del permesso per entrambi i beneficiari: v. l'art. 24 della proposta COM(2009)551 def.

⁸¹ I documenti di viaggio del rifugiato vengono rilasciati secondo quanto previsto nella Convenzione di Ginevra (par. 1). Quelli del beneficiario della protezione sussidiaria vengono rilasciati invece solo se costui si trova nell'impossibilità di ottenere altrimenti un passaporto nazionale (par. 2). Nella direttiva 2011/95 scompaiono però le «gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la presenza dei beneficiari della protezione sussidiaria in un altro Stato» quale unico motivo obbligatorio di rilascio dei documenti previsto della direttiva del 2004.

⁸² Detta assistenza deve essere fornita a parità di condizioni rispetto ai cittadini dello Stato ospite (par. 1). Tuttavia, quella concessa ai beneficiari della protezione sussidiaria può essere limitata alle sole prestazioni essenziali (par. 2). Tale limitazione, eliminata nella proposta COM(2009)551 def.), è stata reintrodotta nel testo adottato il 27 ottobre 2011: v. il doc. P7_TA(2011)0469. Il 45° considerando, infatti, ribadisce che «le modalità e i dettagli concernenti l'attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale» pur nell'intesa che esse comprendono «almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale».

⁸³ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, *GUUE* L 132, 19 maggio 2011, 1 ss.

⁸⁴ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, *GUUE* L 16, 23 gennaio 2004, 44 ss. In argomento CELLAMARE, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, 176 ss.

verificarsi delle condizioni prescritte, lo *status* di soggiornanti di lungo periodo⁸⁵.

6. In maniera non dissimile da altri atti in materia di asilo, la disciplina appena esaminata si presta a un giudizio composito.

La direttiva 2011/95 introduce alcune novità di indubbio carattere positivo rispetto alla normativa del 2004. Tra queste, possiamo ricordare la maggiore attenzione all'interesse superiore del minore e il correlato ampliamento della nozione di familiari; una opportuna limitazione del novero dei soggetti che possono offrire protezione; le precisazioni in merito alla praticabilità della *internal flight alternative* e al nesso di causalità tra atti e motivi di persecuzione; l'obbligo di tener conto del sesso dei richiedenti nell'ambito della valutazione della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale; l'eccezione all'operare di alcune delle cause di cessazione in ragione di imperiosi motivi derivanti da precedenti persecuzioni o danni gravi; e, infine, l'avvicinamento di parte del contenuto dei due *status* in vista di una migliore uniformità "verticale".

Dall'altro lato, tuttavia, non si possono sottacere gli elementi negativi, a cominciare dal fatto che le norme della nuova direttiva, pur non essendo più definite "minime", non sembrano muoversi nell'ottica dell'uniformità "orizzontale" tra Stati membri. In capo a ognuno di essi, difatti, rimane inalterata la possibilità, già contemplata dalla direttiva 2004/83, di introdurre disposizioni più favorevoli per i richiedenti, differenziando così la propria normativa interna da quella degli altri Paesi. Anzi, le disomogeneità paiono destinate ad aumentare poiché l'ambito di applicazione soggettiva della nuova direttiva è più limitato di quello del precedente atto, stante la mancata partecipazione, oltre che della Danimarca, di Regno Unito e Irlanda. Sotto altro profilo, poi, si registra la perdurante condizione di incertezza anche giuridica di tutti coloro i quali, esclusi dagli *status* anzidetti, ciò nondimeno non possono essere espulsi in ragione del generale principio di *non-refoulement*⁸⁶.

Più in generale, come detto, lo stesso obiettivo dell'uniformità "verticale" non viene pienamente centrato, permanendo alcune disparità di trattamento tra i due *status* disciplinati nell'atto in esame. Tuttavia il raggiungimento di una piena uniformità di questo tipo mediante l'attribu-

⁸⁵ Per un esame della proposta di direttiva 2011/51 v. PEERS, *Legislative Update EU Immigration and Asylum Law 2010: Extension of Long-Term Residence Rights and Amending the Law on Trafficking in Human Beings*, in *Eur. Jou. Mig. L*, 2011, 201 ss., in specie 206 ss.

⁸⁶ Conforme ODYSSEUS NETWORK, *op. cit.*, 195, ove si suggerisce di attribuire la protezione sussidiaria ogni qualvolta ci si trovi in una situazione del genere.

zione degli stessi diritti a entrambe le categorie⁸⁷, oltre a contribuire ad alleviare la condizione di coloro che beneficiano della protezione sussidiaria, potrebbe evitare il paventato rischio di “svuotamento” della Convenzione di Ginevra⁸⁸. Tale rischio sorge nel momento in cui gli Stati tendono a privilegiare la protezione sussidiaria rispetto al rifugio perché è più semplice da attribuire (nonché da revocare) e comporta la concessione di minori benefici al suo destinatario⁸⁹.

In conclusione, nonostante i passi in avanti compiuti con la nuova direttiva “qualifiche”, ci sembra che le perduranti disparità di trattamento tra i diversi beneficiari della protezione internazionale siano inquadrabili – anche alla luce dell’esperienza compiuta nell’attuazione della direttiva del 2004 – solo nell’ottica di un anacronistico “protezionismo economico” da parte degli Stati membri. Costoro però non dovrebbero trascurare, pur in periodo di crisi economica, il fatto che tutti i beneficiari di protezione internazionale (non solo i rifugiati) non sono “semplici” immigrati per motivi di lavoro, bensì individui fuggiti dal proprio Paese per il timore di subire persecuzioni o danni gravi e che, per questa ragione, meritano le più ampie tutele in quanto soggetti particolarmente vulnerabili.

ABSTRACT

Directive 2011/95/EU on the Qualification for and the Content of International Protection

Directive No. 2011/95/EU (the so-called New Qualification Directive) makes some substantial changes to the existing Directive No. 2004/83/EC, such as a greater attention to the interests of the child and the related extension of the concept of the family; a suitable restriction of the actors of protection; further details about “internal flight alternative”; and the connection between causes and acts of persecution; an exception to the causes of cessation; and an approximation of part of the content of the two *status* of refugee and beneficiary of subsidiary protection, aiming at better “vertical” uniformity. On the other hand, one cannot fail to note some negative elements, above all the fact that the New Qualification Directive’s rules do not seem to be in line with the idea of

⁸⁷ Possibilmente attraverso lo strumento del regolamento in luogo della direttiva ora utilizzata.

⁸⁸ In questo senso già la Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo, *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l’Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d’asilo*, COM(2000)755 def., del 22 novembre 2000, par. 3.2.3.

⁸⁹ Così UNHCR, *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, 2008, reperibile *online*. V. anche ADINOLFI, *op. cit.*, 686-687, e NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela*, cit., 41.

“horizontal” uniformity between Member States. The latter still retain the possibility to introduce more favourable standards, thus differentiating their domestic legislation from other countries. Indeed, the contrasts are going to increase, since the Directive does not include Denmark, as it did before, nor the United Kingdom or Ireland.

