

ACQUISIZIONE DELLA RESIDENZA DA PARTE DI CITTADINI DI PAESI TERZI.

DIRITTI RICONOSCIUTI, SCENARI DISCRIMINATORI E PROSPETTIVE CRITICHE

di Claudio Casciaro

Abstract

ACQUISITION OF RESIDENCE BY THIRD-COUNTRY NATIONALS.

RECOGNISED RIGHTS, DISCRIMINATORY SCENARIOS AND CRITICAL PERSPECTIVES

Starting from an overview of the principles of European citizenship, the work addresses the matter of the acquisition of residence within the European Union by third-country citizens and the rights recognised to them. For this purpose, it starts with an in-depth analysis of the various kinds of international protection recognised by the EU (refugee status and subsidiary protection), followed by all the other forms of reception currently allowed, with a particular reflection on the concept of humanitarian protection. It continues by providing an organic view of the rights guaranteed to each of these categories of people, taking into account their specific characteristics. The work aims to deliver an all-compassing outlook of the legal framework through a critical assessment of European legislation and the identification of advisable regulatory solutions.

INDICE

PREMESSA.....	3
1. I diritti della cittadinanza europea.....	4
2. L'acquisizione della residenza nell'UE dei cittadini di Paesi terzi mediante protezione internazionale.....	11
2.1. Lo status di rifugiato.....	13
2.2. La protezione sussidiaria.....	18
2.3. La protezione umanitaria.....	23
3. Diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nell'UE.....	34
3.1. Beneficiari di protezione internazionale.....	34
3.2. Altre categorie.....	40
CONCLUSIONI.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	61

PREMESSA

Con questo lavoro si è inteso analizzare i diritti di cui beneficiano i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti all'interno dell'Unione, confrontandoli con i diritti derivanti dalla cittadinanza europea, di cui godono i cittadini degli Stati membri dell'Unione. Partendo da un'analisi dei diritti di cui si caratterizza la cittadinanza europea, ci si è poi soffermati sulle modalità di acquisizione della residenza nell'Unione da parte dei cittadini di Paesi terzi mediante protezione internazionale, nelle sue tre forme: lo *status di rifugiato*, istituito a livello internazionale con la Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo di New York del 1967, riconosciuto a livello UE con la cd. "Direttiva qualifiche" (Direttiva 2004/83/CE, oggi confluita nella nuova Direttiva 2011/95/UE); la cd. *protezione sussidiaria*, istituita dal legislatore europeo e anch'essa disciplinata dalla Direttiva qualifiche; infine, la cd. *protezione umanitaria*, che non incontra una specifica disciplina comunitaria, essendo autonomamente prevista da numerose legislazioni nazionali. Nel caso italiano, la protezione umanitaria trova espressa previsione nel Testo Unico Immigrazione del 1998 (cd. legge Turco-Napolitano).

Una volta analizzate queste tre categorie di soggetti, ci si è quindi soffermati in particolar modo sui diritti riconosciuti a ciascuna di esse, confrontandoli anche con i diritti riconosciuti ad ulteriori categorie di cittadini di Paesi terzi presenti sul territorio europeo e riconosciute dall'ordinamento dell'Unione, la cui disciplina si trova disseminata fra le numerose direttive adottate negli ultimi anni.

1. I diritti della cittadinanza europea

«È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Così l'art. 9 del Trattato dell'Unione Europea (TUE) e l'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) stabiliscono la definizione di cittadinanza europea, che si acquista automaticamente in ragione del possesso della cittadinanza di uno Stato membro. È quindi cittadino dell'Unione chiunque sia cittadino di un Paese membro.

I diritti di cui gode il cittadino europeo, che costituiscono il contenuto della cittadinanza europea, hanno come base normativa il TUE (artt. 2-3, 7, 9-12), il TFUE (artt. 18-25) e il capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 39-46), la quale è stata integrata con lo stesso valore dei Trattati nell'ordinamento giuridico dell'UE a partire dal Trattato di Lisbona.

Con la cittadinanza europea, l'Unione si impegna a garantire, al termine di un lungo processo, un quadro di principi e valori attraverso i quali favorire e consolidare il passaggio dall'integrazione di stampo economico-commerciale all'integrazione politica.¹

L'esigenza di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini comunitari fu posta per la prima volta nel 1992 con il Trattato di Maastricht (Disposizioni comuni, Titolo I, art. B). Come è risaputo, in tale occasione la Comunità Economica Europea (CEE) perse il suo attributo di "economica", trasformandosi ufficialmente in Comunità Europea (CE), primo pilastro della nuova Unione Europea (UE). Questo passaggio formale evidenziava la volontà di non intendere più i cittadini come soggetti meramente economici che agivano sul mercato europeo, ma come individui dotati di diritti e coinvolti direttamente nel processo di integrazione politica.

Ciò si tradusse nell'istituzione della cittadinanza dell'Unione, che porta a conclusione quel processo di ampliamento della sfera dei beneficiari della libertà

¹Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2016³, pp. 20-21; Manzella A., *Dal mercato ai diritti*, in Manzella, Melograni, Paciotti, Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 29-55; K.-D. Borchardt, *The Abc of European Union law, European Union*, Luxemburg 2010, pp. 9-18.

di circolazione e soggiorno, allargandola dal solo lavoratore subordinato/prestatore di servizi (unici soggetti che fino ad allora avevano goduto di tali diritti, in accordo con la precedente impostazione economico-commerciale) al cittadino europeo, nuovo status complementare spettante ad ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione. La cittadinanza europea non sostituisce la cittadinanza nazionale, ma la arricchisce, come anche chiarito nel successivo Trattato di Amsterdam del 1997.

Il Trattato dell'Unione europea pone alla base della stessa innanzitutto i «valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» (art. 2) e «riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (art. 6).

Va evidenziato il fondamentale apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) alla realizzazione di una base giuridica per i diritti dei cittadini europei a livello di Unione.² In un primo momento, infatti, la giurisprudenza della Corte aveva rappresentato la base giuridica dei diritti dei cittadini appartenenti alla Comunità Europea (poi diventata Unione), stimolando con le proprie sentenze il progressivo riconoscimento dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo, i quali verranno poi raccolti compiutamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dai Trattati. Così, come è stato notato, rispetto alla situazione giuridica precedente i diritti fondamentali raccolti ora nella Carta e nei Trattati «non sono più qualcosa che “sta fuori” dell'ordinamento giuridico dell'Unione e che essa deve solo “rispettare”»; sono invece «qualcosa “che sta dentro” l'ordinamento dell'Unione e che questa deve “tutelare” come suo compito, “presupposto indispensabile della sua stessa legittimità”».³ In questo modo la Carta si configura come parametro di legittimità degli atti dell'Unione.

«I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle

² *I cittadini dell'Unione e i loro diritti*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.1.pdf, p.2.

³ Manzella A., *Dal mercato ai diritti*, cit., p. 33.

tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» (art. 6 par. 3 TUE) Di conseguenza, la Carta dei diritti fondamentali «viene a configurare di per sé la forma più alta di sovranità costituzionale fin qui espressa dall'Unione», sia in ambito internazionale con il suo riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sia in ambito sovranazionale con il suo riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri⁴. Da questo punto di vista, come ha scritto Rodotà, «la Carta non è un approdo, ma la visibile apertura di un processo costituente»⁵.

La Carta si suddivide in VII Capi, che corrispondono ai valori fondamentali su cui si basa l'Unione: dignità umana, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia e principi di democrazia e dello stato di diritto. Si viene così a costituire un ordinamento fatto di istituzioni, diritti e valori condivisi che amplia la base giuridica dei diritti dei cittadini appartenenti all'UE in una vera e propria cittadinanza europea, una delle cui peculiarità consiste nel fatto che sia una cittadinanza senza Stato.

Attraverso l'istituzione della cittadinanza, l'Unione si prefigge di rafforzare il rapporto fra cittadino ed istituzioni europee e la sua partecipazione democratica all'interno delle stesse (art. 10.3 TUE). A tal fine l'Unione enuncia tra i propri valori democratici «il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi» (art. 9 TUE), istituendo il nuovo status di cittadinanza europea.

Afferma poi all'art. 10 TUE, sulla base della democrazia rappresentativa che caratterizza il funzionamento dell'Unione, che i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e che gli Stati sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi; afferma inoltre che i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. In continuità con questi articoli, in virtù del

⁴ Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Manzella A., *Dal mercato ai diritti*, cit., p. 33.

⁵ Rodotà S., *La carta come atto politico e documento giuridico*, in Manzella, Melograni, Paciotti, Rodotà, *Riscrivere i diritti in Europa*, cit. p. 88.

principio di democrazia partecipativa, all'art. 11 TUE vengono disciplinate le forme di partecipazione e dialogo dei cittadini, che possono considerarsi anche più sviluppate rispetto alla nostra Costituzione italiana, in quanto rispetto agli anni dell'emanazione di quest'ultima, si è nel tempo consolidata l'importanza del ruolo attivo della società civile nella vita democratica di ogni Paese.

Oltre ai diritti e ai doveri già previsti nei Trattati, con l'istituzione di una cittadinanza europea, l'Unione introduce diritti e doveri specifici, che si aggiungono a quelli relativi alla rispettiva cittadinanza nazionale di appartenenza. Trattandosi di diritti e doveri propri della cittadinanza europea, qualsiasi cittadino dell'Unione li acquisisce indipendentemente dal Paese membro in cui risieda, per cui, ad esempio, il cittadino di un qualsiasi Stato membro che risieda in Italia è parificato al cittadino italiano, in accordo con il principio di non discriminazione fra cittadini europei, che costituisce un altro principio cardine dell'Unione⁶.

Veniamo ora a esaminare in modo specifico i singoli diritti.

È prevista innanzitutto la libera circolazione dei cittadini, in virtù della quale essi hanno il diritto di circolare e soggiornare ovunque all'interno dell'Unione⁷. Tale diritto è uno degli elementi portanti della cittadinanza dell'Unione, garantito dallo «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (art. 3 par. 2 TUE e art. 67 TFUE), frutto della progressiva abolizione delle frontiere interne risultante dagli accordi di Schengen, cui è stata data applicazione in ultima istanza con la Direttiva 2004/38/CE. A tal fine i cittadini europei utilizzano un passaporto comune (di colore bordeaux), che riporta il nome dello Stato membro di emissione, il relativo simbolo e la dicitura «Unione Europea», da cui risulta quindi visivamente l'appartenenza all'Unione. Il diritto di circolazione costituisce inoltre il punto di differenza fra il cittadino comunitario e quello extracomunitario.

Ove si trovino nel territorio di un Paese terzo esterno all'Unione, nel quale il proprio Stato di cittadinanza non sia rappresentato, i cittadini europei dispongono

⁶ Art. 18 TFUE; art. 21 par. 2 CDFUE.

⁷ Art. 20 par. 2 lett. a) TFUE; art. 21 TFUE; Titoli IV e V TFUE; art. 45 CDFUE.

di una tutela rafforzata, che consiste nel diritto di godere della tutela diplomatica e consolare di qualsiasi Stato membro dell'Unione⁸.

Vi è poi la partecipazione alla vita politica dell'Unione, attraverso il diritto di elettorato attivo e passivo, in base al quale i cittadini europei possono votare ed essere eletti alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di appartenenza di quello Stato⁹. In tema di iniziative volte ad incentivare la partecipazione attiva alla vita democratica dell'Unione, sono da segnalare: le “consultazioni pubbliche” lanciate periodicamente dalla Commissione in merito alle iniziative in programma; il “dialogo civile”, che consiste in discussioni fra la Commissione e le organizzazioni della società civile specializzate in specifici settori; il “dialogo con i cittadini”, svolto in tutte le città dell'UE per ascoltare i pareri dei cittadini europei¹⁰.

I cittadini europei hanno poi sia il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo¹¹, sia il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo in una delle lingue ufficiali dell'UE (menzionate nell'art. 55 TUE)¹². Inoltre, ogni cittadino europeo può anche scrivere alle istituzioni o agli organi dell'Unione, sempre in una delle lingue ufficiali, e ricevere una risposta nella stessa lingua¹³.

Per quanto concerne il diritto di petizione al Parlamento, la petizione deve avvenire nella forma della richiesta o della denuncia, su una materia attinente al campo di attività dell'Unione. Essa è poi soggetta al vaglio della commissione per le petizioni del Parlamento europeo, che risponde a tutte le petizioni e, una volta che ne abbia valutato l'ammissibilità, indica una eventuale soluzione extragiudiziale, esercitando in questo modo un controllo sull'attuazione della legislazione europea. A partire dal 2014 è disponibile anche il portale web per le

⁸ Art. 20 par. 2 lett. c) TFUE; art. 23 TFUE.

⁹ Art. 20 par. 2 lett. b) TFUE; art. 22 TFUE; artt. 39-40 CDFUE.

¹⁰ Sono da segnalare, inoltre: il programma Europa per i cittadini 2014-2020, volto a sensibilizzare i cittadini in merito ai diritti garantiti dalla cittadinanza europea e il programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020, finalizzato all'ulteriore sviluppo, promozione e protezione di un'area di uguaglianza e rispetto dei diritti umani, come stabilito dai Trattati e dalla Carta. Si veda in merito https://europa.eu/european-union/topics/eu-citizenship_it.

¹¹ Art 20 par. 2 lett. d) TFUE; art. 24 TFUE par. 2; art. 227 TFUE.

¹² Art. 20 par. 2 lett d) TFUE; art. 24 TFUE par. 3; art. 228 TFUE.

¹³ Art. 20 par. 2 lett. d) TFUE; art. 24 TFUE par. 4.

petizioni, che consente di presentarle per via elettronica, di consultare le questioni già sollevate e di sostenere quelle aperte dichiarate ricevibili¹⁴.

Il Mediatore europeo (eletto ogni cinque anni dal Parlamento) è invece una carica istituzionale indipendente che funge da intermediario fra i cittadini e le istituzioni europee, facendosi carico delle denunce di cattiva amministrazione dell'UE (riguardanti spesso casi di discriminazioni, disparità di trattamento, omissioni e abusi di potere), promosse dai cittadini. Il Mediatore presenta inoltre ogni anno una relazione al Parlamento in merito alle indagini svolte¹⁵.

Il cittadino europeo gode anche del diritto di comunicare con le istituzioni europee nella propria lingua e ricevere una risposta nella stessa¹⁶. Tutte le lingue parlate all'interno dell'Unione sono infatti ufficiali, per cui i documenti del diritto europeo sono tradotti in ciascuna di esse. Così, un cittadino che si trovi in qualità di ricorrente davanti alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE), godrà del diritto che il processo si svolga nella propria lingua (diritto alla giustizia nella propria lingua). Questi diritti si inseriscono in un contesto di profondo rispetto delle diverse identità nazionali presenti all'interno dell'Unione, che valorizza il pluralismo come uno dei suoi principi cardine.

Ulteriore strumento di democrazia partecipativa a disposizione del cittadino europeo, oltre al diritto di petizione, è il diritto di presentare iniziative (ICE: Iniziativa del Cittadino Europeo), ossia una “iniziativa di legge popolare”, in versione europea. Attraverso l'ICE i cittadini, qualora siano in numero di almeno un milione e abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri (stabilito in un quarto degli Stati membri, cioè oggi 7, dal Regolamento UE n. 211/2011, per garantire che l'iniziativa sia rappresentativa di un interesse dell'Unione), «possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»¹⁷.

¹⁴ Si veda http://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/it/FTU_4.1.4.pdf. Portale web per le petizioni: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/it/home>.

¹⁵ Art. 228 TFUE.

¹⁶ Art. 20 par. 2 lett d) TFUE; art. 41 par. 4 CDFUE.

¹⁷ Art. 11 par. 4 TUE; art. 24 TFUE; Regolamento (UE) n. 211/2011, http://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/it/FTU_4.1.5.pdf.

Tra i diritti previsti dal titolo V della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ogni persona ha inoltre diritto ad una buona amministrazione da parte dell'Unione, ossia il diritto a ricevere, per le questioni che la riguardano, un trattamento equo ed imparziale da istituzioni, organi e organismi dell'Unione, entro un termine ragionevole¹⁸.

È infine previsto il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e le condizioni stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio. In conformità a tali regolamenti, poi, ciascuna istituzione, organo od organismo definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti. Queste disposizioni hanno finalità di trasparenza e partecipazione della società civile¹⁹.

L'art. 7 TUE disciplina una forma di tutela dei diritti fondamentali, in base alla quale nel caso in cui uno Stato membro incorra in una violazione grave e persistente dei valori fondamentali dell'Unione (*ex art. 2 TUE*: libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, dei diritti umani e dei diritti delle minoranze), può essere oggetto di sanzione o raccomandazione da parte del Consiglio.

In quanto la cittadinanza dell'Unione *si aggiunge e non si sostituisce* a quella nazionale, essa rinforza e arricchisce i diritti già riconosciuti dai rispettivi Stati membri. Tuttavia, se è vero che la cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, è anche vero, come è stato notato, che introduce «una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale». Rappresenta cioè «qualcosa in più di una serie di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono», fonda «un collegamento di natura politica fra i cittadini europei» e l'impegno reciproco a «costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica» che in mancanza di un popolo europeo presuppone «uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri»²⁰.

¹⁸ Art. 41 CDFUE.

¹⁹ Art. 15 par. 3 TFUE.

²⁰ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.1.pdf, p. 2.

Tuttavia, come ha scritto Benhabib, «l'altro versante dell'appartenenza all'Unione europea è costituito da una netta definizione delle condizioni di quanti non ne sono membri».²¹ Per questo motivo, si ritiene opportuno da questo punto procedere ad una rassegna dei cittadini di Paesi terzi che, pur essendo residenti nell'Unione a diverso titolo, non ne sono membri, nonché le modalità attraverso cui giungono ad ottenere la residenza e le problematiche scaturenti dalla disciplina del loro ingresso, riconoscimento e soggiorno.

2. L'acquisizione della residenza nell'UE dei cittadini di Paesi terzi mediante protezione internazionale

La materia del diritto di asilo non fa parte del diritto comunitario originario disciplinato dai Trattati istitutivi delle Comunità Europee, ma ne è entrato progressivamente a far parte. Dapprima venne introdotto con il Trattato di Maastricht del 1992, che lo inserì nel cd. "terzo pilastro" (GAI: Giustizia e Affari Interni), rendendolo oggetto di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri, in quanto ambito di "interesse comune".

Il metodo della mera collaborazione tra governi portò a scarsi risultati, motivo per cui si ritenne opportuno inserire il diritto di asilo tra le materie di competenza comunitaria. Questo passaggio avvenne con il Trattato di Amsterdam del '97, con cui la materia dell'asilo divenne competenza concorrente tra Unione e Stati membri (per cui sia l'Unione sia gli Stati possono legiferare in materia, ma l'adozione di un atto da parte dell'Unione preclude la possibilità di legiferare degli Stati, che quindi possono esercitare la propria competenza solo nella misura in cui non sia stata precedentemente esercitata dall'Unione).

Nell'ottobre 1999, poi, con la riunione di Tampere del Consiglio europeo, venne stabilito un programma politico per lo sviluppo di un regime europeo comune in materia di asilo, il cd. Programma di Tampere (2000-2004). In una

²¹ S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, tr. it. Cortina, Milano, 2006, p. 119.

prima fase si cercò di armonizzare le politiche dei singoli Stati membri, attraverso l'adozione di modelli comuni in materia di accoglienza, qualifica di rifugiato e altre forme di protezione internazionale. In una seconda fase, il cd. Programma dell'Aia (2004-2009) stabilì l'adozione di una procedura comune e di uno status unico di rifugiato. Al termine di quest'ultimo, il Consiglio europeo adottò come terzo Programma di lavoro quinquennale per lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, il cd. Programma di Stoccolma (2010-2014), molto lungo e dettagliato, avente come obiettivo la costruzione del CEAS (*Common European Asylum System*, cioè Sistema Comune Europeo di Asilo), per giungere ad un sistema di accoglienza, procedure e determinazione di status equivalenti fra gli Stati membri, pur non essendo per essi vincolante.

Questi programmi rappresentano il contesto del regime europeo comune in materia di asilo²², nonché l'agenda che le istituzioni europee (in particolar modo la Commissione) devono seguire nell'orientamento del lavoro in questo campo.

È oggi previsto nell'art. 67 TFUE che nell'ambito dello «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», l'Unione «sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà fra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi». L'iniziativa legislativa è di competenza della Commissione, come da disciplina generale, mentre spetta al Consiglio europeo la definizione degli orientamenti strategici e la programmazione legislativa e operativa, così come per le altre materie dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come stabilito dall'art. 68 TFUE.

L'art 78 TFUE, poi, specifica che nello sviluppare «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 necessita di protezione internazionale», l'Unione dovrà rispettare alcuni limiti. Essa dovrà infatti garantire il rispetto del principio di non respingimento, ed inoltre la sua politica in dette materie dovrà conformarsi alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, nonché agli altri trattati pertinenti in materia. Il principio di non respingimento, o

²² Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *La protezione sussidiaria*, Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione (ASGI), 11 marzo 2012, http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=aree&id=15&l=it.html.

principio di *non-refoulement* (il *refoulement* consiste in qualsiasi forma di allontanamento forzato verso un Paese non sicuro²³), prevede che non può essere espulso o respinto in qualsiasi modo un rifugiato verso territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate, *ex art. 33* della Convenzione di Ginevra.

Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 18, tutela il diritto di asilo, richiedendo anch'essa la conformità delle azioni dell'UE alle norme di cui sopra (cioè la Convenzione di Ginevra del '51; il Protocollo di New York del '67; il trattato che istituiva la Comunità europea). All'art. 19, invece, prevede una protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione, per cui vieta le espulsioni collettive e sancisce un divieto di allontanamento, espulsione o estradizione «verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

2.1. *Lo status di rifugiato.*

La Convenzione di Ginevra definisce lo status di rifugiato come quello status concesso «a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio, in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi» (art.1). La limitazione temporale, con cui la Convenzione faceva riferimento agli «avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951», è stata successivamente abolita dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, che estende lo status di rifugiato definito dall'art. 1, «senza che sia tenuto conto della data limite del 1° gennaio 1951».

²³ Si veda <https://openmigration.org/glossary-term/principio-di-non-refoulement/> .

In tema di accoglienza del richiedente asilo e rifugiati sono intervenute diverse direttive europee, che hanno disciplinato numerosi aspetti della materia.

La Direttiva 2003/09/CE (cd. “Direttiva accoglienza”) disciplinava le condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo, che devono essere «normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri». Essa è stata oggi modificata (oggetto di «rifusione», secondo la lettera del legislatore comunitario) con la Direttiva 2013/33/UE (recante “norme relative all’accoglienza dei richiedenti di protezione internazionale”).

Fondamentale si è rivelata la Direttiva 2004/83/CE (recante “norme minime sull’attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”), cd. “direttiva qualifiche”, che introdusse l’istituto della *protezione internazionale*, suddivisa in «status di rifugiato» e «persona ammissibile alla protezione sussidiaria» (art. 2).

Il “Considerando” n. (6) della Direttiva 2004/83/CE stabiliva come scopo principale quello di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone bisognose di protezione e di assicurare un livello minimo di prestazioni disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri. Inoltre, dal “Considerando” n. (7) si rilevava l’obiettivo di contrastare il fenomeno del cd. “asylum shopping”²⁴, cioè quella prassi dei richiedenti asilo che cercano asilo con l’obiettivo di trovare quegli Stati membri che offrano la disciplina più favorevole alla loro protezione, anche dopo essere stati respinti o essere transitati da altri Paesi.

La Direttiva 2004/83/CE è stata abrogata con la nuova Direttiva 2011/95/UE (recante “norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta”), ma solo per gli Stati membri destinatari di quest’ultima (infatti l’Irlanda e, fino a quando è un Paese membro, il Regno Unito, hanno scelto di non essere vincolati dalla nuova

²⁴ Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *La protezione sussidiaria*, cit., p. 5.

“Direttiva qualifiche”, come loro concesso dal Protocollo annesso ai Trattati, per cui nei loro confronti continua ad essere in vigore la vecchia Direttiva 2004/83/CE. La Danimarca, invece, in virtù del Protocollo sulla sua posizione annesso ai Trattati, non è vincolata dalla normativa di nessuna delle “Direttive qualifiche”).

La nuova Direttiva 2011/95/UE recepisce la normativa della precedente, chiarendola e modificandone in vari punti la disciplina. Innanzitutto, non parla più di «norme minime», ma semplicemente di «norme», in linea con le disposizioni del nuovo art. 78 TFUE (nel quale ha assunto il rango di diritto primario lo sviluppo da parte dell’Unione di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale), fatta salva la facoltà prevista *ex art. 3*, in base alla quale gli Stati membri possono introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli (come si vedrà in tema di protezione umanitaria). Inoltre, la definizione di «familiari» è allargata al padre, alla madre o altro adulto responsabile del beneficiario di protezione internazionale minore non coniugato (lett. j) dell’art. 2). Si chiarisce che affinché venga riconosciuto lo status di rifugiato, i motivi possono riguardare sia gli atti di persecuzione, sia la mancanza di protezione contro tali atti. Tale protezione dovrà essere «effettiva» e «non temporanea». Un’ulteriore importante modifica apportata dalla nuova “Direttiva qualifiche” consiste nel fatto che si dovrà tenere conto, nel determinare l’appartenenza ad un determinato gruppo sociale, delle considerazioni di genere, tra cui l’identità di genere (art.10)²⁵.

L’art. 2 della nuova “Direttiva qualifiche”, in merito alle definizioni riguardanti la stessa, conferma alla lett. a) la bipartizione fra i due status (rifugiato e persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria), entrambi appartenenti alla più generale categoria di «protezione internazionale». La lett. b), infatti, stabilisce che «beneficiario di protezione internazionale» sarà la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione

²⁵ <http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2016/10/DIRETTIVA-QUALIFICHE.pdf> .
Asilo in Europa è un’associazione non governativa italiana nata nel 2013 con sede a Bologna, composta da professionisti che operano nel settore del diritto di asilo in diversi Paesi europei.

sussidiaria. La lett. d) riprende la definizione di «rifugiato» (il “soggetto”) della Convenzione di Ginevra. Segue la lett. e), che stabilisce lo «*status di rifugiato*» (l’“istituto”), che consiste nel «riconoscimento da parte di uno Stato membro di un cittadino di un Paese terzo o di un apolide quale rifugiato». Le lett. f) e g) definiscono la figura (residuale, come si vedrà) di «*persona ammissibile alla protezione sussidiaria*» e il relativo «*status*».

Al Capo III della Direttiva (artt. 9 ss.) sono disciplinati i requisiti essenziali per essere considerato rifugiato. Essi sono innanzitutto gli «atti di persecuzione» ex art. 9, che devono rispondere ad un requisito alternativo: «essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali» (lett. a)) oppure «costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lett. a)» (lett. b). Tali atti di persecuzione possono assumere la forma di atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, atti diretti contro un sesso o contro l’infanzia, provvedimenti discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio, azioni giudiziarie, sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini di guerra o contro l’umanità.

L’art. 10 della “Direttiva qualifiche” disciplina gli elementi di cui devono tenere conto gli Stati membri nel valutare i motivi di persecuzione: razza, religione, nazionalità, gruppo sociale, orientamento sessuale, opinione politica. Inoltre, ai fini dell’esame in merito al timore fondato del richiedente di essere perseguitato, non rileva il fatto che egli posseda effettivamente le suddette caratteristiche, ma è sufficiente che esse gli vengano attribuite dall’autore delle persecuzioni. È stato osservato dunque che l’insieme di queste disposizioni stabilisce i seguenti elementi essenziali per il riconoscimento dello status di rifugiato: il timore fondato; la persecuzione; l’impossibilità e/o la non volontà di

avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza; la presenza fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale²⁶.

L'art. 11 disciplina la cessazione dello status di rifugiato del cittadino di Paese terzo o apolide, che avviene qualora egli:

- si sia volontariamente avvalso di nuovo della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
- avendo perso la cittadinanza, l'abbia volontariamente riacquisitata;
- abbia acquistato una nuova cittadinanza e goda della protezione di tale Paese; si sia volontariamente ristabilito nel Paese che ha lasciato;
- non possa più rinunciare alla protezione del Paese di cui ha la cittadinanza, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status;
- nel caso di apolide, se sia in grado di tornare nel Paese nel quale aveva la dimora abituale, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status.

L'art. 12 disciplina l'esclusione dallo status di rifugiato, che può avvenire:

- nel caso in cui rientri nell'ambito di applicazione della protezione o assistenza di un organo o agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario per i rifugiati;
- nel caso in cui le autorità competenti del Paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscano i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del Paese stesso;
- laddove sussistano fondati motivi per ritenere che l'eventuale beneficiario abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, abbia commesso al di fuori del Paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato o si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

²⁶ Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *Lo status di rifugiato*, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (5 febbraio 2013), http://old.asgi.it/public/parser_download/save/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf.

Il Capo IV della Direttiva, con l'art. 14, disciplina gli istituti della revoca, cessazione e rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato riconosciuto, che ricorrono:

- qualora il cittadino di Paese terzo o apolide abbia cessato di essere un rifugiato ai sensi dell'art. 11 (cessazione dello status di rifugiato, di cui sopra) (par. 1);
- qualora, in seguito al riconoscimento dello status di rifugiato, lo Stato membro interessato abbia stabilito che la persona è esclusa ai sensi dell'art. 12 (esclusione dallo status di rifugiato, di cui sopra) (par. 3 lett. a);
- qualora la presentazione di fatti in modo erroneo, o la loro omissione, da parte del beneficiario di protezione, abbia costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato (par. 3 lett. b);

Gli Stati membri dispongono inoltre della *facoltà* di revoca, cessazione e rifiuto del rinnovo, qualora vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova, o, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisca un pericolo per la comunità dello Stato membro (par. 6).

2.2. *La protezione sussidiaria.*

Come anticipato, la nozione di protezione sussidiaria è stata introdotta con la Direttiva 2004/83/CE, successivamente modificata con la Direttiva 2011/95/UE.

La cd. “direttiva qualifiche” ha disciplinato infatti la protezione internazionale, che comprende al suo interno due diversi status alternativi: rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria. Quest'ultima costituisce dunque una forma complementare di protezione internazionale, concedibile qualora il richiedente sia privo dei requisiti per essere ammesso allo status di rifugiato, ma ugualmente meritevole di protezione secondo le norme internazionali. Nel “Considerando (33)” della Direttiva 2011/95/UE è evidenziato, infatti, che essa

«dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati».

Dalle disposizioni appare peraltro evidente la maggiore tutela garantita ai titolari di status di rifugiato e alla possibilità di ricorrere avverso le decisioni che riconoscono quest'ultimo. Infatti, come è stato osservato, «l'atto di riconoscimento della protezione internazionale ha natura declaratoria, e non costitutiva dello status riconosciuto al richiedente. Il contenuto della protezione internazionale, e dunque l'insieme dei diritti e degli obblighi conseguenti all'accertamento compiuto, differisce a seconda dello status riconosciuto: più ampio nel caso dello status di rifugiato, e limitato nel caso di beneficiario della protezione sussidiaria»²⁷.

Il capo V della "Direttiva qualifiche" 2011/95/UE disciplina i requisiti per la protezione sussidiaria. In particolare, l'art 15 prevede l'elemento del «danno grave», per cui vengono considerati danni gravi: la condanna o l'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; 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.

Il legislatore europeo, quindi, a differenza di quanto previsto per lo status di rifugiato, ha ricondotto la sussistenza dei requisiti alla condizione di un «rischio effettivo» di subire un «danno grave», nel caso di rientro nel Paese di origine. Dunque, mentre il rifugiato è un soggetto *già effettivamente perseguitato* dal Paese d'origine, l'istituto della protezione sussidiaria riguarda coloro che *potrebbero* venire perseguitati, facendo ritorno nel loro Paese.

Nonostante per il riconoscimento di persona ammissibile alla protezione sussidiaria manchi l'elemento degli atti di persecuzione (previsti per il rifugiato), non si tratta, comunque, di una totale libertà discrezionale di interpretazione in capo allo Stato membro, poiché per il riconoscimento della protezione sussidiaria non può essere preso in considerazione qualsiasi danno astrattamente qualificabile come «grave», ma solo quello che il cittadino di Paese terzo o

²⁷ Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *La protezione sussidiaria*, cit., p. 6.

apolide potrebbe subire nel suo Paese da quelle specifiche fonti disciplinate dall'art. 15.

L'art. 16 prevede che la persona in questione cessi di avere titolo a beneficiare di protezione sussidiaria quando le circostanze che hanno indotto alla concessione dello status siano venute meno o mutate in misura tale che la protezione non sia più necessaria. Nel valutare tali mutate circostanze lo Stato membro dovrà valutarne la natura, che dovrà essere «così significativa e non temporanea che la persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria non sia più esposta a un rischio effettivo di danno grave».

L'art 17 disciplina invece le cause di esclusione dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, simili a quelle previste per l'esclusione dal titolo di rifugiato, ma più estese, in accordo con la natura residuale dell'istituto, che ha un bacino di soggetti potenzialmente beneficiari a "maglie più ampie" rispetto a quello previsto per lo status di rifugiato. Come sappiamo, infatti, qualora non sia possibile accedere allo status di rifugiato, resta possibile accedere allo status di protezione sussidiaria. Il cittadino di Paese terzo o apolide è quindi escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria laddove sussistano fondati motivi per ritenere che:

- abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità (par. 1 lett. a);
- abbia commesso un reato grave (par. 1 lett. b);
- si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (par. 1 lett. c);
- rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato membro in cui si trova (par. 1 lett. d).

Inoltre, gli Stati dispongono di una *facoltà* di esclusione qualora il richiedente abbia lasciato il Paese d'origine solo per evitare le conseguenze di reati non contemplati al par. 1, ma punibili con la reclusione se perpetrati nel Paese ospitante (par. 3).

Si possono trarre considerazioni simili in merito alla disciplina della revoca, cessazione e rifiuto del rinnovo dello status di protezione sussidiaria, disciplinate dall'art. 19. Infatti, se è vero che è più facile accedere allo status di protezione

sussidiaria rispetto allo status di rifugiato, è altrettanto vero che è più facile subirne la revoca da parte dello Stato membro che lo abbia concesso²⁸. Lo status di protezione sussidiaria, come quello di rifugiato, ha carattere temporaneo, per cui può venir meno qualora ricorrano alcune circostanze. In base all'art. 19 gli Stati revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status in presenza di motivi simili a quelli previsti per il rifugiato, ossia qualora:

- vengano meno i requisiti previsti per essere una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria *ex art. 16* (par. 1);
- ricorra un motivo di esclusione obbligatoria o venga accertata l'esistenza di fatti presentati in modo erroneo od omessi, incluso il ricorso a documenti falsi (par. 3).

Gli Stati membri dispongono poi anche qui di una *facoltà* di adottare tali provvedimenti qualora si verifichi una causa di esclusione facoltativa, ossia quando il beneficiario avrebbe dovuto essere escluso dall'aver titolo allo status per aver commesso uno dei reati *ex art. 17 par. 3* (par. 2)²⁹.

L'obiettivo primario della Direttiva 2011/95/UE, come detto, era quello di stabilire una normativa comunitaria uniforme in tema di protezione internazionale. Sebbene rispetto alla precedente Direttiva 2004/38/CE abbia introdotto degli elementi di novità, sopra analizzati, che possono essere considerati dei piccoli passi in avanti, per il resto si può rilevare che nel risultato conseguito abbia tutto sommato disatteso tale obiettivo, per diverse ragioni.

Innanzitutto, ha lasciato privi di specifica disciplina giuridica tutti quei casi, peraltro nella prassi del contesto geopolitico odierno molto frequenti, di soggetti che pur non potendo essere ammessi allo status alternativo di rifugiato o protezione sussidiaria, dovrebbero ugualmente ricevere asilo, in virtù del già citato principio di non respingimento *ex art. 33* della Convenzione di Ginevra e

²⁸ Come opportunamente rilevato da G. Morgese, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/morgese-a.a.-2012-2013/226-articolo-nuova-direttiva-qualifiche.pdf>

²⁹ Morgese G., *op. cit.*

più in generale dei diritti umani e dei principi umanitari previsti dal diritto internazionale.

Inoltre, il legislatore comunitario, dopo aver disciplinato solo due categorie di protezione, rendendole peraltro le uniche riconducibili alla categoria di *protezione internazionale*, ha poi lasciato agli Stati membri un ambito residuale di discrezionalità derogatoria *in melius*, attraverso l'art. 3, che concede agli stessi la «facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva».

Riservando con l'art. 3 la possibilità per gli Stati membri di adottare forme di protezione più favorevoli per i richiedenti, permette agli stessi di optare per normative differenti fra loro, non garantendo quindi quell'uniformità di regime che costituiva la finalità ultima della Direttiva stessa.

A tale proposito, Morgese ha osservato che l'uniformità cui l'Unione mirava con l'art. 78 TFUE e con la Direttiva 2011/95/UE può essere suddivisa nei due sottogruppi di uniformità orizzontale e uniformità verticale. La prima consisterebbe nel perseguire una disciplina comune fra i diversi Stati membri, la seconda invece nella ricerca di un regime di tutele equiparate fra i due status di rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria.

L'autore considera pressoché disattese nel risultato entrambe le esigenze. La finalità di uniformità verticale non viene centrata («non è completa»), in quanto permangono disparità di trattamento fra i due status: il regime della protezione sussidiaria resta più semplice in merito sia all'attribuzione sia alla revoca, e comporta la concessione di minori benefici al destinatario, in particolare per quanto riguarda le materie del permesso di soggiorno, dei documenti di viaggio per recarsi all'estero e dell'accesso all'assistenza sociale. L'obiettivo di uniformità orizzontale, invece, può considerarsi disatteso poiché rimane inalterata la menzionata possibilità di introdurre disposizioni più favorevoli *ex*

art. 3, che concede ai vari Stati membri la possibilità di differenziare la propria normativa³⁰.

Lasciando agli Stati tale margine di discrezionalità il legislatore comunitario non ha voluto sbilanciarsi a favore di una politica chiaramente favorevole all'accoglimento, e ciò è reso evidente dal fatto stesso che residua un margine di ampliamento (più o meno esteso) del bacino di soggetti che potrebbero beneficiare di protezione.

Inoltre, il legislatore comunitario, nel “Considerando” n. (15) della Direttiva, riconosce l'esistenza di ulteriori categorie di soggetti che necessitano di asilo per motivi di carattere caritatevole o umanitario, non riconducibili agli stringenti requisiti richiesti per l'accesso allo status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Tuttavia, sceglie di non disciplinare tale materia e lascia il riconoscimento di tali motivi «su base discrezionale» agli Stati membri. In questo modo, l'eventuale accoglimento di tali soggetti viene lasciato in balia delle politiche di governo contingenti dei vari Stati membri, incentivando fenomeni quali il già menzionato “asylum shopping” e portando a risultati che possono generare non solo forti squilibri normativi all'interno del territorio comunitario, ma anche conseguenze rilevanti sul piano geopolitico.

2.3. La protezione umanitaria.

La protezione umanitaria, come si è appena visto, non è un istituto di derivazione comunitaria. Ciò nonostante, un riferimento giuridico europeo in tal senso è rinvenibile nel “Considerando (15)” della stessa Direttiva 2011/95/UE, secondo il quale quest'ultima «non si applica ai cittadini di Paesi terzi o apolidi cui è concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale».

Il “Considerando” n. (15) si esprime quindi nel senso di lasciare agli Stati membri la possibilità di riconoscere altre tipologie di permessi di soggiorno, per

³⁰ Morgese G., *op. cit.*

quei motivi «caritatevoli o umanitari» non riconducibili a quelli richiesti per la protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria). In questo modo ogni Stato membro è libero di applicare questa formula secondo la propria normativa nazionale, motivo per cui essa è presente, con differenti presupposti e con percentuali di riconoscimento diversificate, in gran parte del territorio comunitario³¹.

In Italia il diritto di asilo è coperto da una tutela costituzionale, prevista dall'art. 10 comma 3 della nostra Costituzione, che sancisce che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica».

Come è stato osservato, a questa volontà espressa in sede costituente non è seguita una specifica attuazione legislativa, motivo per cui nel corso degli anni è stata la giurisprudenza a svolgere un ruolo centrale nella materia del diritto di asilo, riconoscendo natura meramente programmatica all'art. 10 co. 3 Cost.³²

In particolare, fino all'elaborazione dell'istituto della protezione umanitaria, in Italia il diritto di asilo enucleato nell'art. 10 co. 3 Cost. si era “appiattito” sulla figura del rifugiato, quale riconosciuto con la ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951. Ciò, secondo Bascherini, aveva portato ad una confusione, fra i due istituti di rifugiato (di provenienza convenzionale) e asilante (di provenienza costituzionale), «funzionale ad una ben precisa strategia di occultamento dell'asilo nella sua dimensione di diritto costituzionale, data la maggior ampiezza potenziale dell'asilo rispetto allo status di rifugiato». Infatti, mentre per il riconoscimento dello status di rifugiato previsto dalla Convenzione è necessaria la sussistenza di un fondato timore del richiedente di venire perseguitato (presupponendo dunque un'azione del persecutore specificamente indirizzata verso tale soggetto), la disposizione costituzionale dell'art. 10 co. 3 prevede un impedimento «che può discendere anche dalla semplice vigenza in un dato ordinamento di discipline lesive di una serie di libertà, senza che queste

³¹ Per un'analisi più dettagliata sull'incidenza statistica della protezione umanitaria, si rimanda all'ultimo Rapporto sulla protezione internazionale in Italia (2017), p. 188. https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf.

³² Bascherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 174-177.

discipline si traducano necessariamente in misure concretamente e individualmente persecutorie»³³.

Come detto, negli anni si era assistito ad un lungo dibattito dottrinale in merito alla precettività della disposizione costituzionale, che è stato sciolto favorevolmente dalla giurisprudenza, nel 1997, con la sentenza n. 4674/97 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che ha sancito il carattere precettivo dell'art. 10 comma 3 Cost. e la sua «conseguente immediata operatività», stabilendo quindi la natura di “diritto soggettivo” dell'asilo.

La Corte ha ricondotto le ragioni di tale pronuncia al fatto che la disposizione «seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata». In tal modo, alla luce del dettato della Corte, l'accertamento della negazione delle libertà democratiche costituzionali è motivo sufficiente per la concessione del diritto di asilo.

La Cassazione è andata oltre, chiarendo la portata dell'asilo costituzionalmente previsto rispetto allo status di rifugiato (già disciplinato *ex* Convenzione di Ginevra). In proposito ha affermato che «la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo», in quanto è necessario «quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10 co. 3 Cost.».

Tuttavia, non era stato esplicitato dalla Corte la condizione giuridica del soggetto beneficiario di asilo, restando il diritto in questione circoscritto al diritto di ingresso (per la richiesta del riconoscimento dell'asilo), a differenza della situazione del rifugiato, che già allora, prima dell'intervento delle due Direttive comunitarie (la 2004/83/CE prima, e la 2011/95/UE poi), incontrava una sua disciplina nella l. n. 39/90 (cd. legge Martelli).

³³ Ivi, p.177, nota 17.

Poiché la Corte aveva stabilito la natura precettiva dell'art.10.3, anche in mancanza di una legge attuativa, avrebbe potuto essere direttamente il giudice a riconoscere il contenuto di tale diritto. Ad ogni modo, in seguito, ai sensi dell'art. 2 del nuovo T.U.I. (D.Lgs. 286/98), è stato chiaro che il riconoscimento dell'asilo *ex art. 10.3 Cost.* comporta il rilascio del permesso di soggiorno e quindi, conseguentemente, l'applicazione del principio di parità di trattamento rispetto al cittadino nazionale, con l'ulteriore garanzia del permanente divieto di espulsione, sempre e quando permanga lo status di asilo.

In mancanza di una specifica attuazione legislativa dell'art. 10.3, è stato solo con le Direttive UE che il sistema italiano è andato strutturandosi in modo più chiaro, in quanto esse hanno non solo ampliato le categorie di potenziali destinatari attraverso l'istituto della protezione sussidiaria, ma anche poiché hanno definito in modo più chiaro il contenuto del diritto e previsto specifiche procedure per il riconoscimento. Il sistema giuridico italiano in materia di asilo politico, inteso in senso lato, è principalmente di derivazione europea³⁴, poiché non sono state elaborate ulteriori figure rispetto al binomio rifugiato/protezione sussidiaria, eccezion fatta per la protezione umanitaria in esame.

Tuttavia, lo stesso sistema europeo è oggi in fase di rivisitazione. Infatti, alla luce della crescita esponenziale delle richieste di asilo avvenuta negli ultimi anni e fino ad oggi, si è assistito all'attuazione di una serie di misure di contrasto, da parte sia dell'Unione sia dei singoli Stati membri (per l'Italia, per esempio, vedasi l'Accordo con la Turchia, volto a interrompere la cd. rotta balcanica), volte a generare un calo dei potenziali asilanti in arrivo. Tali misure possono considerarsi assunte in violazione di norme internazionali, non da ultimo in virtù del principio di *non refoulement* di cui si è parlato sopra.

È proprio in questo clima di progressiva riduzione dell'accesso al diritto di asilo che si colloca la tutela garantita dall'istituto della protezione umanitaria, che può considerarsi una forma di protezione residuale rispetto alla protezione internazionale e al diritto di asilo in senso ampio.

³⁴ Zorzella N., *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file> .

In Italia l'istituto della protezione umanitaria ha avuto un percorso autonomo, essendo stato introdotto prima delle direttive europee, con la L. 40/1998 (cd. Turco-Napolitano), confluita con il D.Lgs. 286/1998 nel Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.I.).

La protezione umanitaria trova il suo riconoscimento nell'art. 5 comma 6 del T.U.I., che pone in capo al questore l'obbligo di dover rilasciare comunque il permesso di soggiorno, qualora non sussistano i requisiti per il rilascio o il rinnovo secondo le regole ordinarie, in presenza di «*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*». Si tratta quindi di tre presupposti: il primo di natura umanitaria, il secondo di derivazione costituzionale ed il terzo di provenienza internazionale.

La norma va quindi ben oltre i semplici «motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale» di cui parlerà la Direttiva 2011/95/UE, attraverso il “Considerando” n. (15), oltre dieci anni dopo.

Sarà dunque il questore (cui verrà direttamente rivolta la domanda) a valutare la sussistenza di tali requisiti, nell'esercizio di quella che va considerata una mera valutazione tecnica. Si esclude, infatti, qualsiasi margine di discrezionalità in presenza di uno dei tre presupposti, nonostante la prassi abbia evidenziato la difficoltà dell'individuazione degli stessi³⁵. Il rigetto della domanda è ricorribile davanti al giudice ordinario, motivo per cui si evince la presenza di un vero e proprio diritto soggettivo in capo al richiedente (*ex* Cass. Sez. Unite n. 11535/2009).

Dalla lettera dell'art. 5.6 si ricava anche la natura aperta della previsione legislativa, che non ha disciplinato delle fattispecie tipiche, lasciando appunto aperta la possibilità di sussunzione di più fattispecie, data la natura dell'istituto in esame, che ai fini della sua applicazione richiede una valutazione del caso concreto.

L'art. 2 T.U.I. afferma che «allo straniero comunque presente sul territorio nazionale vanno riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti

³⁵ Zorzella N., *op. cit.*

dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

Tra questi diritti, ciascuno dei quali rende possibile il riconoscimento della protezione umanitaria, sono da considerare:

- il diritto all'asilo politico *ex art. 10.3 Cost.*;
- il diritto alla vita ed all'integrità fisica;
- il diritto alla non discriminazione;
- il diritto alla dignità della persona umana *ex art. 1 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*;
- il diritto all'identità personale;
- il diritto all'unità familiare;
- il diritto del minore alla protezione;
- il diritto all'istruzione;
- il diritto di difesa;
- il diritto al nome;
- il diritto alla salute;
- il diritto alla parità di genere e alle differenze di genere;
- il diritto all'identità e alla libertà sessuale;
- il diritto all'abitazione;
- il diritto al lavoro;
- il diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti *ex art. 3 CEDU*;
- i diritti che esprimono le altre libertà fondamentali costituzionali;
- i diritti inderogabili *ex art. 15 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)*, ricomprendibili anche nell'*art. 2 Cost.*;
- il diritto al rispetto della vita privata *ex art. 8 CEDU*;
- tutti gli altri diritti previsti dalle varie Convenzioni.

Il soggetto cui sia riconosciuta la protezione umanitaria potrà beneficiare dunque degli stessi diritti del titolare di protezione internazionale. Tra questi, merita una particolare menzione la realizzazione della dignità della persona umana, intesa come diritto al lavoro ma anche come affrancamento dalla povertà. In questo senso, qualora l'emancipazione dalla povertà non sia un obiettivo

perseguibile dal Paese di origine del richiedente, l'obbligo si trasferisce in capo allo Stato membro cui il richiedente ha posto domanda di protezione. In questo modo, l'affrancamento dalla povertà costituisce un momento fondamentale del riconoscimento dei diritti fondamentali ed inviolabili e della realizzazione della dignità della persona umana, motivo per cui nasce l'obbligo costituzionale e internazionale in capo allo Stato membro di garantirne l'applicazione.

Altra caratteristica importante della protezione umanitaria consiste nella sua *non temporaneità*, a differenza della protezione internazionale, che è stata qualificata come provvisoria dalla giurisprudenza. La protezione umanitaria è sì un istituto derogatorio, in quanto deroga alla disciplina prevista per la concessione del permesso di soggiorno in virtù della particolarità del caso concreto, ma non per questo temporaneo, come si evince anche dal dettato della norma in esame, che non offre elementi che ne indichino un carattere provvisorio.

Sarà comunque revocabile, in sede di accertamento giudiziale, qualora siano venute meno le condizioni che ne giustificavano la concessione. Tuttavia, nella stessa sede si dovrà tener conto anche della eventuale sopravvenienza di motivi che giustifichino la conversione del soggiorno a titolo umanitario in permesso di soggiorno ordinario, quali possono essere il lavoro o il diritto all'unità familiare.

Da ultimo, in tema di protezione umanitaria, merita di essere menzionata la Direttiva 2008/115/CE (recante "norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare"), nella quale è possibile individuare un ulteriore riferimento giuridico ai motivi caritatevoli oggetto di protezione umanitaria. L'art. 6, infatti, disciplinando il potere di decisione di rimpatrio che spetta agli Stati membri nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che soggiornino irregolarmente nel loro territorio, stabilisce che «in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio».

Passiamo ora ad un'analisi più dettagliata dei tre presupposti alternativi necessari per la concessione della protezione umanitaria, previsti *ex art.* 5.6 T.U.I.

Le maggiori difficoltà interpretative attengono ai «*seri motivi umanitari*», in quanto le altre due figure degli obblighi costituzionali e internazionali ricomprendono in larga misura i diritti umani, e quindi ricomprendono motivi di per sé umanitari. Infatti, i diritti umanitari recepiti dal diritto internazionale (dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, in poi) sono già ricompresi e acquisiti dagli obblighi costituzionali ed internazionali.

Alla luce di queste considerazioni emerge quindi la natura residuale dei «seri motivi umanitari», che, come è stato osservato, potrebbero quindi essere ricondotti sia a quei «motivi caritatevoli» menzionati nel “Considerando” n. (15) della Direttiva 2011/95/UE (sebbene, come già ricordato, la norma in esame sia notevolmente anteriore rispetto ad essa), sia, più in generale, all'impostazione solidaristica della nostra Costituzione, espressa dall'art. 2 Cost.

Il concetto costituzionale di solidarietà, intesa in senso compassionevole, è stata la base per una recente pronuncia del Tribunale di Genova, che ha concesso la protezione umanitaria ad un richiedente in virtù delle violenze e sofferenze che aveva subito in Libia, nonostante non vi fossero motivi concreti per ritenere che si sarebbero nuovamente riprodotte³⁶. Tali circostanze, globalmente considerate, unitamente all'assenza di motivi di pericolosità sociale del richiedente sulla base degli atti (nessun precedente penale, né di polizia, né carichi pendenti nel circondario di Genova), concretizzano una situazione che dà diritto ad ottenere il permesso di soggiorno *ex art.* 5 comma 6 d.lgs. 286/98³⁷, e gli atti vengono così trasmessi a tal fine al questore competente per territorio.

In ciò, si riscontra una notevole differenza con la protezione internazionale, che richiede come condizione essenziale il rischio persecutorio o di danno grave.

³⁶ Cfr. Trib. Genova, ord. 6.12.2017.

³⁷ A. Ballerini, *La drammatica situazione di violenza vissuta in Libia legittima la protezione umanitaria*, <https://www.alessandraballerini.com/giurisprudenza/protezione-internazionale/246-la-drammatica-situazione-di-violenza-vissuta-in-libia-legittima-la-protezione-umanitaria> .

In questo modo, la protezione umanitaria concessa in senso solidaristico o compassionevole, come dirsi voglia, può inoltre afferire ad elementi di fragilità personale quali l'età del soggetto o la sua personalità particolarmente vulnerabile, nonché la sua povertà o l'aver dovuto affrontare una migrazione difficile.

Da un altro lato, volendo rilevare un punto di criticità al requisito in questione così prospettato, si potrebbe dire che poiché incontra come base normativa il solo art. 2 Cost., il rischio è quello che la concessione della protezione umanitaria per i «seri motivi umanitari» diventi eccessivamente discrezionale³⁸.

Per quanto attiene agli «*obblighi costituzionali ed internazionali*» non sussistono gli stessi problemi di individuazione, poiché vengono in considerazione direttamente tutti i diritti fondamentali e inviolabili previsti dalla Costituzione (per quanto concerne gli obblighi costituzionali), dai Trattati e dalle Convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito (per quanto concerne gli obblighi internazionali).

Il presupposto affinché la tutela umanitaria venga riconosciuta sarà comunque la negazione in concreto all'esercizio di tale diritto nel Paese di origine. In altre parole, al fine di concedere la protezione umanitaria è necessario che il diritto in questione sia effettivamente leso.

Nonostante la previsione della protezione umanitaria del T.U.I. sia antecedente alla protezione internazionale di derivazione europea, è solo con l'arrivo di quest'ultima che la prima ha iniziato a crescere esponenzialmente, diventando una delle forme più riconosciute nel nostro sistema, fino al dato del 25% del totale nel 2017 (in via eccezionale, nel 2012 ha raggiunto addirittura il 54% a causa della cd. "Emergenza Nord Africa" come conseguenza della

³⁸ Zorzella N., *op. cit.*

decisione di riconoscere indistintamente la protezione umanitaria a tutti i richiedenti asilo libici, per il solo fatto di provenire dalla Libia)³⁹.

L'Italia è dunque uno degli Stati membri in cui la protezione umanitaria è la tutela maggiormente riconosciuta. Ciò si collega con un altro elemento interessante ricavato dai rilievi statistici, che consiste nel fatto che la protezione umanitaria viene maggiormente concessa in quegli Stati membri in cui c'è una maggiore resistenza a concedere una delle due forme di protezione internazionale. Questo rapporto di inversa proporzionalità fra le due protezioni, se da un lato è riconducibile alla natura residuale dell'istituto in esame, dall'altro evidenzia forti differenze applicative della normativa comunitaria nei vari Stati membri, che, in ultima analisi, dimostra quanta strada ci sia ancora da fare ai fini di un'armonizzazione della materia dell'asilo e dell'accoglienza sul territorio europeo.

Come si è già spiegato, lo scenario europeo esclude che una persona possa essere accolta nel territorio dell'Unione al di fuori delle due forme di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), lasciando un vuoto normativo e sistemico, e conseguentemente un apparente disinteresse nei confronti di tutti quei soggetti il cui motivo di migrazione è fuggire dalla miseria e dalla povertà in cui si incontrano nel Paese di origine. Queste condizioni attengono, come si è visto, alla dignità della persona umana e quindi, in ultima analisi, alla inviolabilità dei diritti umani.

Per questo motivo la protezione umanitaria, che raccoglie queste esigenze, non può essere considerata come un istituto meramente residuale e secondario rispetto alla protezione internazionale, poiché si rivolge nella sua finalità verso precisi obblighi costituzionali, internazionali ed umanitari che non possono e non devono essere lasciati alla disciplina discrezionale e meramente eventuale degli Stati membri, ma devono essere oggetto di una disciplina specifica e, per il loro valore intrinseco, necessitano di un puntuale ed approfondito intervento da parte del legislatore europeo.

³⁹ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia (2017), https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2017/10/Rapporto_2017_web.pdf.

Da ultimo, occorre menzionare il nuovo d.l. 113/2018 (cd. Decreto Sicurezza), convertito con l. 132/2018, recante «disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica».

Dal decreto emergono numerose disposizioni di dubbia legittimità, che in molti casi appaiono strumentali e fortemente discriminatorie. Per questo motivo, un cospicuo numero di Regioni ha già presentato ricorso alla Corte Costituzionale, sostenute anche da una serie di interventi dei tribunali di Firenze, Palermo e Napoli, che si sono pronunciati accogliendo i ricorsi presentati contro il decreto da parte dei richiedenti asilo⁴⁰.

Entrando brevemente nel merito del decreto, è innanzitutto da sottolineare che viene cancellato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, abolendo sostanzialmente la protezione umanitaria e introducendo al suo posto i più brevi permessi per «protezione speciale», «calamità naturale nel Paese d'origine», «condizioni di salute gravi», «atti di particolare valore civile» e «casi speciali».

Inoltre, con l'art. 13 viene eliminata l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, rendendoli di fatto invisibili alle amministrazioni locali e generando così forti problematiche di reperibilità e assistenza, nonché sanitarie, come nel caso delle vaccinazioni dei minori.

Ulteriori elementi di novità perlomeno discutibili introdotti dal Decreto sono stati l'ampliamento delle fattispecie penali che causano il diniego di concessione della protezione internazionale, il limite di tempo entro cui i migranti possono essere trattenuti nei Centri di permanenza a fini di rimpatrio, che viene allungato da 90 a 180 giorni, la revoca della protezione a coloro che rientrano nel Paese di

⁴⁰ In particolare, il giudice Carvisiglia, del tribunale di Firenze, nell'ultima sentenza che in ordine cronologico si è pronunciata sul decreto, ha affermato che «ogni richiedente asilo, una volta che abbia presentato la domanda di protezione internazionale, deve intendersi comunque regolarmente soggiornante, in quanto ha il diritto di soggiornare nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda di asilo. [...] La regolarità del soggiorno non si dimostra soltanto con il classico permesso di soggiorno, essendo sufficiente anche il verbale che viene rilasciato ai migranti in questura al momento della domanda di asilo». In questo modo, il richiedente asilo risulta essere autorizzato a presentare iscrizione all'anagrafe. Sono già state stimate oltre 5.000 persone costrette all'irregolarità dal decreto nella sola Toscana, regione in cui è intervenuta la pronuncia, creando una proiezione nel tempo di numerose decine di migliaia di cittadini di Paesi terzi irregolari sul territorio italiano.

origine senza «gravi e comprovati motivi», lo stanziamento di ingenti somme per i rimpatri, nonché il raddoppiamento dei tempi per la concessione della cittadinanza per matrimonio e per residenza.

Non resta dunque che aspettare il verdetto della Corte costituzionale, la cui pronuncia nel merito dovrebbe intervenire tra la fine del 2019 e il primo trimestre del 2020.

3. Diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nell'UE

A questo punto appare opportuno analizzare la portata dei diritti riconosciuti ai cittadini di Paesi terzi, una volta che essi abbiano ottenuto il permesso di soggiorno rilasciato a titolo di protezione internazionale o la diversa autorizzazione che comunque consenta di entrare e soggiornare o permanere nel territorio di uno Stato membro.

Oltre ai diritti propri di ciascuna categoria, di cui si tratterà in questo paragrafo, tutti coloro che risiedono nel territorio dell'Unione condividono con i cittadini europei una serie di diritti esercitabili nei confronti delle istituzioni dell'Unione, già analizzati in sede di diritti della cittadinanza europea⁴¹, indipendentemente dal titolo in base al quale sia loro concessa la residenza. Questi sono il diritto di petizione e di adire il Mediatore europeo, il diritto a rivolgersi alle istituzioni in più lingue, il diritto alla trasparenza e accesso ai documenti delle istituzioni europee, nonché il diritto ad una buona amministrazione da parte dell'Unione.

3.1. Beneficiari di protezione internazionale

⁴¹ Cfr. par. 1.

Per quanto concerne il contenuto della protezione internazionale, i diritti di cui godono i titolari di status di rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria sono disciplinati dall'apposito Capo VII delle due "Direttive qualifiche", già analizzate in merito alla protezione internazionale: la 2004/83/CE e la successiva 2011/95/UE, che l'ha abrogata per tutti gli Stati membri destinatari di quest'ultima (che sono tutti, meno Irlanda, Danimarca e Regno Unito).

La Direttiva 2011/95/UE riprende in larga parte la disciplina della precedente direttiva, aggiornandola nei diritti già disciplinati ed ampliandola con diritti ulteriori, come per esempio l'accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali. Tali disposizioni, che ora si esamineranno, si applicano sia ai rifugiati sia ai beneficiari di protezione sussidiaria, tranne nel caso in cui sia diversamente indicato per questi ultimi. Tra le disposizioni generali previste dall'art. 20 viene anche specificata l'esigenza che gli Stati membri eseguano una valutazione individuale riguardante la situazione di soggetti particolarmente vulnerabili, quali i minori (accompagnati e non), i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e coloro che abbiano subito stupri, torture o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale.

Innanzitutto, i primi due diritti di cui i titolari protezione internazionale beneficiano al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato membro sono il *diritto al non respingimento* (protezione dal respingimento, disciplinata dall'art. 21) ed il *diritto al permesso di soggiorno* (disciplinato dall'art. 24).

Il primo è riconosciuto in conformità al principio di «*non refoulement*» previsto dagli obblighi internazionali e, in particolare, dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, già menzionato prima, tranne nei due casi stabiliti dal par. 2: qualora vi siano ragionevoli motivi che facciano pensare che il soggetto rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova, oppure qualora sia stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, che faccia ritenere che esso costituirebbe un pericolo per la comunità dello Stato membro.

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno, esso è rilasciato «quanto prima» a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, purché non

vi ostino «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico». Per i rifugiati, avrà validità per un periodo di almeno tre anni e sarà rinnovabile (par. 1). Per i beneficiari di protezione sussidiaria, invece, sarà anch'esso rinnovabile ma avrà un periodo di validità iniziale minimo di almeno un anno, che diventeranno almeno due anni nel caso di rinnovo (par. 2).

I titolari di protezione internazionale beneficiano quanto prima da parte dello Stato membro, a seguito del riconoscimento dello status ed in una lingua che essi capiscano (o sia «ragionevole supporre possano capire»), dell'*accesso alle informazioni sui diritti e gli obblighi* previsti dallo status di protezione loro applicabile (art. 22).

L'art. 23 disciplina *il diritto al mantenimento dell'unità del nucleo familiare*, alla cui preservazione devono provvedere gli Stati membri. Essi provvedono affinché i familiari che individualmente non abbiano accesso alla protezione internazionale siano ammessi ai benefici dell'assistenza nel rimpatrio, qualora lo desiderino (*ex art. 35*), e del permesso di soggiorno (*ex art. 24*). Quest'ultimo, nel caso di familiari del rifugiato, potrà essere concesso anche per un periodo inferiore a tre anni (a differenza del rifugiato stesso, il cui permesso, come visto, è di almeno tre anni), mentre per il permesso di soggiorno dei familiari del beneficiario di protezione sussidiaria si applicano le stesse disposizioni sopra esposte per il beneficiario di protezione sussidiaria stesso. Queste disposizioni si applicano «nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare» e sempre fatte salve le esclusioni appena viste nei casi di rischio per la sicurezza dello Stato membro e della sua comunità.

L'art. 25 stabilisce il diritto al *rilascio dei documenti di viaggio*, nella forma prevista dalla Convenzione di Ginevra, allo scopo di permettere ai beneficiari di protezione internazionale di viaggiare al di fuori del territorio dello Stato membro che ha concesso il permesso di soggiorno, sempre purché «non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico».

Sono poi disciplinati i diritti di accesso all'occupazione (art. 26), accesso all'istruzione (art. 27) ed accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche (art. 28).

In particolare, per quanto attiene il *diritto di accesso all'occupazione*, lo Stato membro autorizza il beneficiario ad esercitare un'attività professionale dipendente o autonoma, nel rispetto della normativa generalmente applicabile. Inoltre, provvede affinché gli siano offerte opportunità di formazione occupazionale, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocini e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, così come previsto per i cittadini dello Stato membro.

Per quanto concerne il *diritto di accesso all'istruzione*, lo Stato membro offre il pieno accesso al sistema scolastico a tutti i minori beneficiari di protezione internazionale, secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro. Agli adulti, invece, offre l'accesso al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale, secondo le stesse modalità previste per i cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

Infine, per quanto riguarda il *diritto di accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche*, lo Stato membro deve garantire la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale ed i propri cittadini, per ciò che attiene alle procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri.

Gli artt. 29 e 30, poi, disciplinano il *diritto all'assistenza sociale* ed il *diritto all'assistenza sanitaria*, in virtù dei quale lo Stato membro deve provvedere affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano adeguata assistenza in entrambi questi settori, alla stregua dei propri cittadini.

L'art. 31 disciplina il regime dei *minori non accompagnati*. Va ricordato che già nelle disposizioni generali (art. 20, par. 5), il legislatore comunitario aveva stabilito che la principale considerazione dello Stato membro, in merito a tutte le disposizioni che coinvolgono i minori, deve essere il superiore interesse dello stesso.

In particolare, lo Stato membro adotta quanto prima, dopo la concessione della protezione internazionale, tutte quelle misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di

rappresentanza. Le autorità competenti dello Stato membro dovranno poi procedere a verifiche periodiche volte a controllare che le esigenze del minore siano debitamente soddisfatte. Lo Stato membro deve provvedere anche in merito all'alloggio del minore, tenendo conto del suo parere (conformemente alla sua età e al suo grado di maturità), cercando di alloggiarlo insieme al fratello, qualora presente, limitando al minimo i cambi di residenza e procedendo contestualmente a rintracciare i familiari del minore quanto prima.

L'art. 32 garantisce il *diritto di accesso all'alloggio*, che deve avvenire secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato membro, garantendo le pari opportunità e prevenendo le discriminazioni.

L'art. 34 prevede che lo Stato membro, al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nel tessuto sociale della comunità dello Stato stesso, garantisce *l'accesso a programmi di integrazione* che considerano adeguati, tenendo conto delle esigenze particolari dei vari soggetti.

Infine, i beneficiari di protezione internazionale godono del *diritto di libera circolazione nel territorio dello Stato membro*, previsto dall'art. 33, e del *diritto all'assistenza nel rimpatrio*, fornita dallo Stato membro, qualora lo desiderino, come previsto dall'art. 35.

La Direttiva 2013/33/UE, cd. "Direttiva accoglienza" (recante "norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale"), già menzionata in sede di trattazione dello status di rifugiato, si inserisce nel contesto sopra descritto disciplinando un momento cronologicamente anteriore, nell'ordine degli eventi, rispetto ai diritti derivanti dallo status di rifugiato, oggetto della disciplina della "Direttiva qualifiche" appena analizzata, ossia la fase di attesa dell'esito delle domande di protezione internazionale presentate.

Le finalità della direttiva in esame si evincono dai "Considerando" nn. (11) e (12), che affermano la necessità di garantire ai richiedenti protezione internazionale un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe fra i vari

Stati membri, armonizzando le condizioni di accoglienza dei richiedenti su tutto il territorio europeo, in modo da limitare i «movimenti secondari» dei richiedenti dovuti alle diversità delle condizioni di accoglienza fra i vari Stati membri (quale il fenomeno del cd. “*asylum shopping*”, già menzionato).

A tal fine, la “Direttiva accoglienza” stabilisce norme relative all’accoglienza dei «richiedenti» protezione internazionale, per essi intendendo i «cittadini di paesi terzi o apolidi che abbiano presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva».

In merito alle condizioni di accoglienza, i richiedenti protezione internazionale beneficiano anch’essi di una serie di diritti, ma con un regime fortemente attenuato rispetto a quello dei beneficiari di protezione internazionale che abbiano già acquisito lo status (disciplinato dalla “Direttiva qualifiche”). Ciò emerge da varie disposizioni.

L’art. 15, per esempio, in merito all’accesso al mercato del lavoro, al par. 2 prevede che per ragioni connesse alle politiche del mercato del lavoro, gli Stati membri possano dare la precedenza ai cittadini dell’Unione, nonché ai cittadini di Paesi terzi in soggiorno regolare.

La minore tutela di cui beneficiano i richiedenti protezione internazionale si evince anche dal tenore di varie disposizioni previste nell’art. 17, in merito alle condizioni materiali di accoglienza e all’assistenza sanitaria. Infatti, in primo luogo il par. 3 prevede che gli Stati membri possano subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza e dell’assistenza sanitaria alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti autonomamente. Inoltre, il par. 4 stabilisce che gli Stati membri possano obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi relativi a questi settori. È addirittura previsto, qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti, che gli Stati membri possano domandare al richiedente un rimborso delle spese sostenute. Infine, il par. 5 statuisce che qualora le condizioni materiali di accoglienza siano fornite dallo Stato membro sotto forma di sussidi economici o buoni, l’ammontare dei medesimi è stabilito in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini, ma gli Stati membri possono accordare ai

richiedenti un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai propri cittadini.

D'altronde, la diversità della *ratio* delle due direttive emerge chiaramente nei "Considerando" delle stesse. Per menzionare un esempio, nel "Considerando" n. (45) della "Direttiva qualifiche" si afferma la necessità di «offrire ai beneficiari di protezione internazionale assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati, senza discriminazioni. [...] La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno minimo», mentre di tale necessità non è fatta alcuna menzione nelle "Direttiva accoglienza".

3.2 Altre categorie

Al fine di offrire un quadro più completo dei cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nel territorio dell'Unione e dei diritti loro spettanti, sono da segnalare alcune categorie di migranti che vanno al di là di quelle riconducibili alla protezione internazionale (status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria), alle quali viene riconosciuto il diritto di soggiorno e, conseguentemente, anche altri diritti.

Partiamo innanzitutto dallo *status di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro*, disciplinato dalla *Direttiva 2003/109/CE (recante "status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo")*, successivamente modificata con la *Direttiva 2011/51/UE*.

Tale status è riconosciuto ai cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti per cinque anni nel territorio di uno Stato membro. Occorre dunque il duplice requisito dell'aver soggiornato legalmente nello Stato membro e della durata di tale soggiorno, che non deve essere inferiore a cinque anni. Con il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo si acquisisce il diritto ad uno specifico permesso di soggiorno, che sostituisce la precedente

carta di soggiorno, chiamato «permesso di soggiorno CE/UE per soggiornanti di lungo periodo», rilasciato dallo Stato membro interessato al momento dell'acquisizione dello status. L'intervento della Direttiva 2011/51/UE ha esteso l'ambito di applicazione dello status di soggiornante di lungo periodo anche ai beneficiari di protezione internazionale, precedentemente esclusi, in quanto tale status era dapprima applicabile solo «ai cittadini di paesi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro» (*ex art. 3*).

La Direttiva 2003/109/CE, attraverso il “Considerando n. (2)”, esplicita le proprie finalità, riconducibili alle affermazioni pronunciate dal Consiglio europeo di Tampere del 1999: da un lato, esso ha stabilito che «occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri»; dall'altro, che «lo Stato membro dovrebbe garantire una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione europea». Ci occuperemo ora dell'acquisizione dello status, rinviando al paragrafo successivo per la trattazione dei diritti uniformi finalizzati alla parità di trattamento.

Gli artt. 4 e 5 della Direttiva, integrati con le modifiche apportate dalla Direttiva 2011/51/UE, disciplinano i requisiti necessari per poter acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo, che sono:

- l'aver soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio dello Stato membro, immediatamente prima della presentazione della domanda (art. 4, par. 1). Tuttavia, le assenze dal territorio possono non costituire motivo di interruzione della continuità della residenza (e restano incluse nel computo della stessa), qualora siano inferiori a sei mesi consecutivi e non superino complessivamente dieci mesi (art. 4 par. 3);
- comprovare di disporre, per sé e per i familiari a carico, di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari, senza fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato (art. 5, par. 1, lett. a);
- comprovare di disporre, per sé e per i familiari a carico, di un'assicurazione sulle malattie contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato membro interessato (art. 5 par. 1 lett. b).

Viene poi lasciata agli Stati membri la *facoltà* di esigere ai cittadini extracomunitari richiedenti che questi ultimi «soddisfino le condizioni di integrazione conformemente alla legislazione nazionale».

La concessione dello status può comunque essere negata per ragioni di ordine pubblico o pubblica sicurezza. Nell'effettuare tale valutazione lo Stato membro dovrà tenere conto della natura e della gravità del pericolo rappresentato dalla persona in questione o del reato contro l'ordine pubblico o contro la pubblica sicurezza, ma mai per ragioni economiche (art. 6).

L'art. 8 sancisce che lo status di soggiornante di lungo periodo è valido per almeno cinque anni e (previa domanda, ove richiesta) automaticamente rinnovabile alla scadenza. Esso è inoltre permanente, fatti salvi i casi in cui ricorrano le condizioni per la revoca o la perdita dello stesso, disciplinati dall'art. 9. Queste ultime ricorrono nei casi in cui il richiedente abbia acquisito lo status in maniera fraudolenta; oppure qualora sia stato adottato nei suoi confronti un provvedimento di allontanamento in quanto minaccia grave ed effettiva per l'ordine pubblico; o infine qualora si assenti dal territorio comunitario per dodici mesi consecutivi.

Come già accennato, la Direttiva 2011/51/UE ha modificato la 2003/109/CE, estendendo l'ambito di applicazione dello status di soggiornante di lungo periodo ai titolari di protezione internazionale. Ciò avviene sulla base di quanto espresso, anche stavolta, nei nuovi "Considerando" della Direttiva, che affermano l'importanza della concessione di tale status per una pluralità di ragioni. Innanzitutto, al n. (2) si afferma che l'ottenimento di tale status è un elemento importante per la «piena integrazione» degli stessi beneficiari di protezione internazionale. Al n. (3), poi, il legislatore comunitario ne afferma l'importanza anche in ordine al conseguimento di un obiettivo primario dell'Unione, enunciato nel TFUE, quale la «coesione economica e sociale» dell'Unione stessa. La precedente Direttiva si era limitata a riconoscere l'importanza della concessione di tale status solo in ordine a questo secondo aspetto. Al "Considerando" n. (4) si afferma poi la necessità che i beneficiari di protezione internazionale ottengano lo status di soggiornante di lungo periodo, nello Stato membro che ha concesso loro protezione, *alle stesse condizioni* applicabili agli

altri cittadini di paesi terzi, già beneficiari dello status con la normativa precedente.

Sottolineando che entrambe le Direttive si richiamano al rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è opportuno evidenziare che esse rappresentano un positivo passo in avanti verso l'integrazione dei cittadini *extracomunitari* che risiedono e lavorano regolarmente all'interno del territorio comunitario.

La Direttiva 2003/109/CE, in particolare, prevede che il soggiornante di lungo periodo goda del *diritto alla parità di trattamento* rispetto ai cittadini nazionali dello Stato membro per quanto riguarda una vasta gamma di settori, che includono la possibilità di esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma, l'istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'assistenza sociale (fatta salva la facoltà dello Stato membro di limitare la parità di trattamento in questo settore alle sole prestazioni minime), le agevolazioni fiscali, l'accesso a beni e servizi pubblici, la libertà di associazione con qualunque tipo di organizzazione professionale e, non da ultimo, il libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro (art. 11).

Inoltre, il soggiornante di lungo periodo beneficia della *tutela contro l'allontanamento* da parte dello Stato membro, tranne nel caso in cui egli costituisca una minaccia «effettiva e sufficientemente grave» per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza. Contro il provvedimento di allontanamento è ammessa l'impugnazione giurisdizionale, concedendo anche, qualora egli non disponga di risorse economiche sufficienti, di essere ammesso al patrocinio legale a spese dello Stato (art. 12).

Infine, il soggiornante di lungo periodo dispone anche del *diritto di soggiornare nel territorio di un altro Stato membro*, diverso da quello che gli abbia conferito lo status di soggiornante, per un periodo superiore a tre mesi. In tal caso, entro tre mesi dall'ingresso nel secondo Stato membro, il soggiornante di lungo periodo deve presentare domanda di permesso di soggiorno alle autorità competenti di detto Stato, che potranno chiedergli di fornire certa

documentazione, quali ad esempio le prove che disponga di risorse «stabili e regolari» sufficienti al sostentamento.

Una ulteriore categoria di cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in territorio comunitario è quella dei *lavoratori altamente qualificati titolari della cd. Carta Blu UE*, il cui regime è disciplinato dalla *Direttiva 2009/50/CE*, recante “*condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*”.

La Direttiva 2009/50/CE viene emanata in accordo con l’esigenza di elaborare politiche migratorie che aiutino gli Stati membri a soddisfare la competitività, la crescita economica e la relativa richiesta di manodopera presenti all’interno dell’Unione. In particolare, nel “Considerando” n. (6) il legislatore comunitario si esprime dapprima in merito alla mobilità interna dei lavoratori altamente qualificati cittadini dell’Unione, in virtù del «principio della preferenza comunitaria». Nel “Considerando” n. (7), invece, si esprime in favore dell’ammissione e della mobilità, sempre ai fini di attività lavorative altamente qualificate, di cittadini di paesi terzi e delle loro famiglie, per soggiorni di durata superiore a tre mesi, per ovviare alle carenze di manodopera e di sostenere la competitività e crescita dell’Unione. Per «rendere la Comunità più attraente per tali lavoratori» occorre istituire una «procedura di ammissione accelerata» e accordare ai cittadini *extracomunitari* «diritti sociali ed economici pari a quelli dei cittadini dello Stato membro ospitante in una serie di settori», tenendo sempre conto delle esigenze dei mercati e delle capacità di accoglienza degli Stati membri, alla luce delle quote di ammissione disciplinate *ex art. 6*.

I cittadini di Paesi terzi ammessi nel territorio di uno Stato membro per svolgere un lavoro altamente qualificato ricevono a tal fine un particolare permesso di soggiorno, la cd. «Carta blu UE», la cui disciplina è prevista dall’art. 7 della Direttiva.

La Carta Blu UE consente al titolare di soggiornare, entrare e rientrare nel territorio dello Stato membro che l’abbia rilasciata, di lavorare nello stesso per

un periodo standard compreso fra uno e quattro anni, nonché di far valere una serie di diritti riconosciuti dalla Direttiva stessa. Qualora il contratto di lavoro stipulato dal lavoratore in questione copra un periodo inferiore ad un anno, la Carta Blu UE è rilasciata per la durata del contratto di lavoro più tre mesi. In accordo con le esigenze espresse nei “Considerando” di cui sopra, lo Stato membro deve agevolare «in ogni modo» il cittadino *extracomunitario* nell’ottenimento dei visti necessari.

In aggiunta, gli artt. 16 e 18 permettono al cittadino titolare di Carta Blu UE di poter chiedere, in deroga alla Direttiva 2003/109/CE (già analizzata sopra), il riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo. A tal fine, ricorrendo determinate condizioni, il lavoratore *extracomunitario* titolare di Carta Blu UE può raggiungere i cinque anni di soggiorno necessari per l’ottenimento di tale status anche cumulando periodi di soggiorno regolare come titolare di Carta Blu UE in un altro Stato membro dell’Unione.

Va infine evidenziato che anche il titolare di Carta Blu UE gode di alcuni diritti, disciplinati dal Capo IV della direttiva.

In particolare, egli dispone *ex art. 12 della possibilità di accedere al mercato del lavoro*. Tuttavia, nei primi due anni di occupazione legale nello Stato membro, egli può accedervi solo per esercitare attività retribuite conformi alle condizioni di ammissione della stessa Carta Blu UE (previste dall’art. 5), ossia la presentazione di un contratto di lavoro valido o un’offerta vincolante per lo svolgimento di un lavoro altamente qualificato avente la durata di almeno un anno nel territorio dello Stato membro interessato, nonché alcuna documentazione ulteriore, quale un documento attestante il rispetto dei requisiti per l’esercizio della professione oggetto del contratto o dell’offerta (ci si riferisce chiaramente ai requisiti prescritti dalla legge dello Stato membro, per l’esercizio da parte dei cittadini dello stesso), l’esibizione di un documento di viaggio valido e un’assicurazione sanitaria a copertura di tutti i rischi. Dopo i primi due anni di lavoro altamente qualificato nello Stato membro, gli viene concesso, nell’accesso al mercato del lavoro, lo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali.

L’art. 13 prevede alcune disposizioni in caso di *disoccupazione temporanea*, stabilendo innanzitutto che essa non costituisce di per sé un motivo di revoca

della Carta Blu UE, tranne nel caso in cui il periodo di disoccupazione superi i tre mesi consecutivi o si verifichi più di un periodo di disoccupazione durante la validità della Carta. Durante questi periodi, il titolare di Carta Blu UE potrà accedere al mercato del lavoro a norma dell'art. 12 appena analizzato.

L'art. 14 prevede poi che egli goda del *diritto alla parità di trattamento* negli stessi settori sopra elencati per il soggiornante di lungo periodo.

Infine, è previsto il *diritto al soggiorno in altri Stati membri*, dopo diciotto mesi di soggiorno legale nel primo Stato membro, sia per il titolare di Carta Blu UE sia per i suoi familiari, ai fini di un'attività lavorativa altamente qualificata.

Come detto, sono presenti anche altre categorie di cittadini *extracomunitari* legalmente residenti in territorio europeo, ciascuna delle quali trova la sua rispettiva disciplina in un'autonoma direttiva UE:

1) *Direttiva 2003/86/CE (recante "diritto al ricongiungimento familiare")*.

Questa direttiva è volta alla tutela dell'unità familiare, in accordo con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare sancito in numerose norme internazionali. In particolare, il diritto all'unità familiare è riconosciuto dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Gli scopi della direttiva emergono, fra gli altri, dai "Considerando" nn. (2), (4) e (16), nei quali si afferma dapprima che il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere un adeguato svolgimento della vita familiare, che contribuisce a «creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri», allo scopo di istituire un «diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che venga esercitato secondo modalità comuni».

Tuttavia, il contenuto della direttiva non ha pienamente rispettato l'obiettivo prefissato, sia in quanto non è stato riconosciuto il diritto al ricongiungimento familiare per i richiedenti protezione internazionale in attesa di pronuncia sulla domanda e per coloro che comunque abbiano ricevuto forme di protezione

temporanea, e sia in quanto è stato lasciato in larga parte un margine di discrezionalità applicativa agli Stati membri.

A tal proposito risulta di particolare rilievo l'art. 6, che nel disciplinare le condizioni richieste per l'esercizio del ricongiungimento, concede agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella scelta di chi può beneficiare dell'ingresso nel proprio territorio tramite ricongiungimento familiare, essendo necessaria semplicemente una vaga motivazione per il rifiuto od il mancato rinnovo dello stesso. Nonostante ciò, sono comunque previste particolari tutele per i minori, soprattutto se non accompagnati, in linea con l'attenzione generalmente prestata dal legislatore comunitario per questa delicata categoria di soggetti, soprattutto se rifugiati (nel qual caso godono di un regime di ricongiungimento familiare autonomo, disciplinato dall'apposito Capo V).

La direttiva nell'art. 2 esplica la definizione di «ricongiungimento familiare», per esso intendendo «l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare».

La direttiva si applica ai familiari di quel «cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in uno Stato membro», con esso intendendo il soggiornante cui è rilasciato un permesso di soggiorno per un periodo di validità pari o superiore ad un anno, che ha una «fondata prospettiva» di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile.

Viene poi stabilita la nozione di «familiare» (art. 4), che a i fini della direttiva in esame afferisce al coniuge e ad i figli minorenni, nonché, qualora gli Stati lo autorizzino, i figli adulti e gli ascendenti. Come si vede, anche qui il legislatore comunitario non assume una presa di posizione molto inclusiva, limitandosi a consentire agli Stati membri di attuare una disciplina che consenta il ricongiungimento a membri familiari ulteriori rispetto al coniuge ed al figlio minorenne.

Una volta che venga accettata la domanda di ricongiungimento, lo Stato membro autorizza l'ingresso dei familiari, agevolando il rilascio dei visti per loro necessari e rilasciando un primo permesso di soggiorno, rinnovabile, con un periodo di validità di almeno un anno, che non può comunque andare oltre la

data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante di cui essi siano familiari.

2) *Direttiva 2004/38/CE (recante “diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”)*.

Questa direttiva disciplina il regime del cittadino di Paese terzo titolare di permesso di soggiorno in territorio comunitario in quanto familiare di un cittadino europeo. È stata necessaria per definire meglio lo status dei familiari cittadini di Paesi terzi, prevedendo che abbiano diritto di accedere a tutti i servizi e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale previste per i cittadini dell’Unione.

Come abbiamo già analizzato in sede di trattazione della cittadinanza europea, la cittadinanza dell’Unione conferisce a ciascun cittadino il diritto primario ed individuale di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Nel “Considerando” n. (5) della direttiva in esame, si afferma che il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in «oggettive condizioni di libertà e di dignità», la concessione dello stesso diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. Inoltre, il “Considerando” n. (6) estende l’ambito di applicazione anche a persone che non rientrino nella definizione di familiari, e che pertanto non godano in automatico del diritto di ingresso e soggiorno, al fine di preservare l’unità familiare, tenuto conto della relazione di questi soggetti con il cittadino dell’Unione.

Nel “Considerando” (8) è invece esplicitato che al fine di facilitare la libera circolazione dei familiari in questione, coloro che abbiano già ottenuto una carta di soggiorno dovrebbero essere esentati dall’obbligo di munirsi di un ulteriore visto di ingresso. Nel “Considerando” n. (13) si specifica che per quei familiari che non abbiano una carta di soggiorno, il requisito del possesso della stessa dovrebbe essere limitato ai soggiorni di durata superiore ai tre mesi.

Il legislatore comunitario esplicita poi la definizione di «familiare», che può rispondere ad uno di questi soggetti:

- il coniuge;

- il partner che abbia contratto con il cittadino UE un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'Unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
- i discendenti diretti di età inferiore a ventun anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui sopra;
- gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner.

La direttiva procede quindi ad elencare i diritti di cui godono il cittadino dell'Unione (munito di carta d'identità o di un passaporto in corso di validità) ed i suoi familiari.

Innanzitutto, dispongono del *diritto di uscita e di ingresso* nel territorio di uno Stato membro, purché muniti di passaporto. I familiari non aventi la cittadinanza dell'Unione sono soltanto assoggettati all'obbligo del visto di ingresso, il quale non è neanche necessario nel caso in cui siano in possesso di una carta di soggiorno (artt. 4 e 5).

Anche i familiari non cittadini di uno Stato membro, così come i cittadini dell'Unione, hanno il *diritto di soggiornare sino a tre mesi* nel territorio di un altro Stato membro, senza alcuna condizione o formalità (art. 6).

Qualora la durata del soggiorno previsto sia superiore a tre mesi, gli Stati membri rilasciano una carta di soggiorno ai familiari del cittadino dell'Unione. A tal fine ricevono dallo Stato membro un documento denominato «*carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione*», non oltre i sei mesi successivi alla presentazione della domanda, come comprovante del loro diritto di soggiorno (artt. 9 e 10). Tale documento avrà un periodo di validità di cinque anni dalla data del rilascio (art. 11).

È poi previsto un diritto che tuteli i familiari in questione nel caso di alcuni eventi che li separino dal cittadino dell'Unione, affinché possano conservare il diritto di soggiorno «esclusivamente su base personale». In particolare, è previsto il *diritto alla conservazione del diritto di soggiorno* in caso di decesso o partenza del cittadino dell'Unione, nonché in caso di divorzio, annullamento del matrimonio o scioglimento dell'unione registrata (artt. 12 e 13).

I familiari beneficiano del diritto di soggiorno «finché non diventano un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante» (art. 14).

È poi previsto, sia per il cittadino dell'Unione, sia per i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che abbiano soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni in un altro Stato membro, il *diritto al soggiorno permanente* in detto Stato (art. 16).

Il familiare in questione beneficia anche degli stessi diritti del cittadino dell'Unione in vari settori quali il *diritto alla parità di trattamento* rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, il *diritto alla protezione contro l'allontanamento* e il *diritto di accesso alla sanità pubblica*.

3) *Direttiva 2011/98/UE (recante "procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro")*.

Questa direttiva, facendo salva la competenza degli Stati membri in merito all'ingresso di cittadini di Paesi terzi nel mercato del lavoro, disciplina una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, che consenta ai cittadini *extracomunitari* di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro, semplificando le procedure di ingresso e agevolando il controllo del loro status. Contestualmente, stabilisce un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello stesso.

Di conseguenza, la direttiva concerne due distinti profili: da un lato, un profilo procedurale, prevedendo l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno sia il permesso di lavoro in un unico atto amministrativo, in un'ottica di semplificazione procedurale; dall'altro lato, un profilo sostanziale, poiché il permesso unico consente di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori *extracomunitari* regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali.

In quest'ottica, essi avranno diritti simili ai cittadini nazionali in alcuni settori, disciplinati dall'art. 12, fra i quali le condizioni di lavoro, ambiti previdenziali, la sicurezza sociale l'accesso ai servizi pubblici e diversi altri (gli stessi già elencati per i soggiornanti di lungo periodo e per i titolari di Carta Blu UE). Questi diritti saranno simili, sì, ma non sempre coincidenti, poiché è fatta salva la facoltà che gli Stati applichino restrizioni al godimento degli stessi, limitandosi alla concessione di prestazioni minime, come nel caso dell'assistenza sociale.

I lavoratori cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti disporranno anche dei diritti "intrinseci" derivanti dalla concessione del permesso unico, durante il suo periodo di validità: diritto di entrare, soggiornare e accedere liberamente a tutto il territorio dello Stato membro, svolgere la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso ed essere informato dei diritti conferitogli in virtù di esso.

Come affermato dai "Considerando" nn. (2), (3) e (4), queste disposizioni sono emanate nell'ottica di un'armonizzazione e semplificazione delle normative nazionali relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, garantendo l'equo trattamento a coloro che soggiornano regolarmente e consentendo controlli più agevoli della regolarità del soggiorno e dell'impiego. Ciò avviene, come detto, attraverso l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda sia il permesso di soggiorno sia i permessi di lavoro, in un atto amministrativo unico rilasciato dallo Stato membro.

I beneficiari di questa direttiva possono essere, oltre ai cittadini di paesi terzi che richiedano di soggiornare a fini lavorativi, anche quelli che siano stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa, che siano già in possesso di un altro permesso di soggiorno (art. 3).

4) Direttiva 2014/66/UE (recante "condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari").

La presente direttiva, nei "Considerando" nn. (1) e (2), afferma l'intento di adottare misure che garantiscano l'equo trattamento nei confronti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti, attraverso una regolamentazione delle

condizioni di ingresso e soggiorno e di rilascio di visti e titoli di soggiorno di lunga durata, insieme con la definizione dei diritti di tali soggetti regolarmente soggiornanti.

La direttiva in esame stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno per periodi superiori a novanta giorni, nonché i diritti spettanti ai cittadini di paesi terzi (che siano già stati ammessi nel territorio di uno Stato membro o che lo abbiano solo richiesto), nell'ambito di trasferimenti intra-societari in qualità di dirigenti, personale specializzato o dipendenti in tirocinio.

A tal fine è previsto dall'art. 5 della direttiva che il cittadino di Paese terzo dovrà dimostrare che l'entità ospitante e l'impresa stabilita nel Paese terzo appartengano alla stessa impresa, dimostrando di aver lavorato nella stessa per minimo tre mesi ininterrotti nel periodo immediatamente precedente alla data del trasferimento intra-societario. Egli dovrà inoltre presentare il contratto di lavoro, allegando qualora sia necessario una lettera di incarico del datore di lavoro.

Lo Stato membro dovrà invece assicurarsi che la retribuzione corrisposta al cittadino di Paese terzo durante l'intera durata del trasferimento intra-societario non sia meno favorevole della retribuzione corrisposta a cittadini dello Stato membro che occupino posizioni equiparabili, conformemente al diritto applicabile e ad i contratti collettivi vigenti nello Stato stesso.

Da quanto appena detto si evince il diritto all'equo trattamento sussistente in capo al cittadino di Paese terzo soggetto a trasferimento intra-societario, così come affermato dal tenore dei "Considerando" di cui sopra. Il regime di tali diritti trova una sua propria disciplina nel Capo IV della Direttiva (artt. 17 ss.).

In particolare, tali diritti consistono innanzitutto, *ex art. 17*, nei diritti strettamente derivanti dal permesso per trasferimento intra-societario accordato: diritto di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato membro, con libero accesso a tutto il suo territorio, nonché il diritto ad esercitare la specifica attività lavorativa autorizzata dal permesso, conformemente al diritto nazionale dello Stato membro ospitante.

L'art. 18 prevede poi il diritto alla parità di trattamento, in base al quale i lavoratori soggetti a trasferimento intra-societario beneficiari del permesso godranno di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini comunitari dello

Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, almeno per quanto concerne la libertà di associazione a qualunque tipo di organizzazioni rappresentative, il riconoscimento delle qualifiche, la sicurezza sociale, gli ambiti previdenziali, l'accesso a beni e servizi pubblici e l'erogazione degli stessi.

Infine, l'art. 19 stabilisce il diritto al ricongiungimento familiare nello Stato membro, che non è subordinato all'evenienza che il titolare del permesso in oggetto abbia una prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile, né che abbia un periodo minimo di soggiorno. Da ciò si evince il pieno diritto al ricongiungimento familiare di cui beneficia la categoria di soggetti in esame, che dovranno comunque ricevere un permesso di soggiorno, entro novanta giorni dalla richiesta, che avrà una durata in linea di massima uguale al permesso per trasferimento intra-societario accordato.

5) *Direttiva 2014/36/UE (recante "condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali")*.

Questa direttiva, similmente alla 2014/66/UE appena vista, disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego, ma questa volta in qualità di lavoratori stagionali, definendone anch'essa i diritti.

La direttiva si applica a quei soggetti che siano stati ammessi in uno Stato membro ai fini esplicitati, o averlo richiesto, ma non si applica invece a coloro che al momento della domanda siano già residenti nel territorio di uno Stato membro.

Anche in questo caso è il Capo IV a disciplinare i diritti di cui gode il lavoratore stagionale cittadino di Paese terzo, agli artt. 22 ss. *In primis*, come per la Direttiva precedente, sono previsti i diritti derivanti dall'autorizzazione per motivi di lavoro stagionale: diritto all'ingresso, soggiorno, libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro ed esercizio della concreta attività lavorativa autorizzata.

L'art. 23 stabilisce poi il diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, almeno per quanto concerne le condizioni di impiego, le condizioni di lavoro, il diritto di sciopero e di intraprendere azioni sindacali, il diritto di adesione a qualunque tipo di organizzazioni rappresentative

di lavoratori, i settori della sicurezza sociale, l'accesso a beni e servizi pubblici e l'erogazione degli stessi, i servizi di consulenza sul lavoro stagionale forniti dagli uffici di collocamento, l'istruzione e la formazione professionale, il riconoscimento delle qualifiche e le agevolazioni fiscali, salvo il diritto dello Stato membro di limitare la portata della parità di trattamento in questi ultimi due settori.

Il lavoratore stagionale cittadino di Paese terzo beneficia anche delle misure di monitoraggio, valutazione e ispezione poste in atto dallo Stato membro, volte a prevenire eventuali abusi e sanzionare violazioni della Direttiva (art. 24).

Infine, godono di un regime agevolato per la presentazione di denunce, previsto dall'art. 25. Lo Stato membro deve infatti provvedere su due fronti: da un lato, affinché siano disponibili meccanismi efficaci che consentano ai lavoratori stagionali di presentare denuncia contro i propri datori di lavoro; dall'altro, affinché i lavoratori stagionali abbiano parità di accesso rispetto ai cittadini comunitari che ricoprono funzioni analoghe, alle misure di protezione contro il licenziamento o altri trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro quale reazione ad un reclamo interno all'impresa o ad un'azione legale volta ad ottenere le garanzie previste dalla direttiva.

6) Direttiva 2016/801/UE (recante "condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari").

Anche questa direttiva stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio degli Stati membri, per un periodo superiore a novanta giorni, dei cittadini di Paesi terzi e dei loro familiari per motivi di ricerca, studio, tirocinio o servizio volontario europeo, nonché, qualora gli Stati membri lo decidano, per programmi di scambio di alunni o progetti educativi, volontariato in programmi diversi dal servizio volontario europeo o collocamento alla pari, e disciplina i diritti spettanti a tali soggetti.

A tal fine l'autorizzazione può essere rilasciata sia sotto forma di permesso di soggiorno, nel qual caso gli Stati membri utilizzeranno il modello del regolamento (CE) n. 1030/2002, inserendo nel permesso la dicitura «ricercatore», «studente», «alunno», «tirocinante», «volontario» o «persona

collocata alla pari», sia sotto forma di visto per soggiorno di lunga durata, nel qual caso gli Stati membri indicheranno una delle diciture suddette nel campo «annotazione» della vignetta visto.

Di solito la durata dell'autorizzazione è pari ad almeno un anno, o comunque pari al periodo di durata degli studi, della ricerca, del programma o comunque dell'oggetto in esame.

Questa volta i diritti di cui godono i soggetti beneficiari dell'autorizzazione in esame sono disciplinati dal capo V della direttiva. Essi consistono, innanzitutto, nel diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato (art. 22) e nel diritto al ricongiungimento familiare per i familiari dei ricercatori, sia nel primo Stato membro sia, nel caso di mobilità di lunga durata, nei secondi Stati membri (art. 26).

Inoltre, i ricercatori possono anche insegnare a norma del diritto nazionale (art. 23), mentre gli studenti hanno il diritto di esercitare un'attività economica in quanto lavoratori subordinati o autonomi, al di fuori delle ore dedicate al programma di studi (art.24).

Ha una sua importanza anche il diritto posto dall'art. 25, che prevede per ricercatori e studenti la possibilità della concessione di un permesso di soggiorno successivo per motivi di ricerca di lavoro o imprenditorialità. Infatti, dopo aver terminato il periodo di ricerca o studi, i ricercatori e gli studenti potranno beneficiare del rilascio di un'autorizzazione, al fine di cercare un'occupazione o avviare un'impresa, per un periodo di almeno nove mesi.

È infine disciplinato autonomamente, nel Capo VI, il diritto alla mobilità fra diversi Stati membri, che potrà avvenire al fine di svolgere parte degli studi o delle attività di ricerca in uno o in diversi secondi Stati membri, sulla base dell'autorizzazione concessa.

7) Direttiva 2004/114/CE (recante “condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontario”).

Questa direttiva ha una disciplina molto simile e in larga parte superata dalla 2016/801/UE appena analizzata, in quanto le categorie di soggetti interessati disciplinati da quest'ultima le si sovrappongono in larga misura.

Ad ogni modo, la Direttiva 2004/114/CE disciplina le norme e le condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi che si rechino nel territorio degli Stati membri, ai suddetti fini, per un periodo superiore a tre mesi.

Anche in questo caso, l'ammissione è subordinata all'esame della documentazione comprovante i fini di studio, scambio o tirocinio, nonché un titolo di viaggio valido e, più in generale, l'esibizione di prove che attestino che nulla osti alla presenza del soggetto nel territorio dello Stato membro. L'autorizzazione viene rilasciata sotto forma di permesso di soggiorno.

Anche la disciplina dei diritti riservati ai beneficiari di tale permesso risulta assorbita nonché maggiormente sviluppata nella successiva Direttiva 2016/801/UE. Infatti, per quanto concerne il trattamento riservato ai soggetti interessati, l'unico diritto che veniva esplicitamente previsto dalla direttiva in esame, all'art. 17, era quello di svolgere attività economiche in quanto lavoratori subordinati o autonomi, al di fuori delle ore dedicate al programma di studi.

I soggetti in questione hanno il diritto ad un «permesso di soggiorno», di diversa durata: almeno un anno per gli studenti; massimo un anno per gli alunni; massimo un anno o comunque per la durata corrispondente al tirocinio o al programma per i tirocinanti non retribuiti e i volontari.

8) *Direttiva 2004/81/CE (recante "titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti")*.

Questa peculiare direttiva disciplina le condizioni di rilascio di un «titolo di soggiorno di limitata durata» nella delicata e particolare situazione di cittadini di paesi terzi che cooperino alla lotta contro la tratta di esseri umani o contro il favoreggiamento dell'immigrazione illegale, per via della lunghezza delle relative procedure nazionali del Paese di origine del soggetto in questione.

La direttiva si applica dunque ai cittadini di paesi terzi che sono stati vittime di reati collegati alla tratta degli esseri umani, anche se sono entrati illegalmente nel territorio degli Stati membri. Gli Stati membri possono anche scegliere di applicare la direttiva ai cittadini extracomunitari che siano stati coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale.

Dapprima, gli Stati membri garantiscono al cittadino di Paese terzo un periodo di riflessione (che non conferisce di per sé un diritto di soggiorno in base alle disposizioni di questa direttiva), al fine di consentirgli di riprendersi e sottrarsi all'influenza degli autori dei reati, affinché possa decidere consapevolmente se voglia cooperare con le autorità competenti.

Durante il periodo di riflessione, il cittadino di Paese terzo ha accesso ad un trattamento concesso prima del rilascio del titolo di soggiorno, in base al quale gli Stati membri assicurano che al soggetto in questione siano garantiti un livello di vita in grado di permettergli la sussistenza, l'accesso alle cure mediche urgenti ed eventualmente, nel caso di soggetti più vulnerabili, un'assistenza psicologica, oltre che legale e linguistica. Inoltre, lo Stato membro si occupa anche delle esigenze di sicurezza e protezione del soggetto interessato.

Una volta trascorso il periodo di riflessione, o anche prima, qualora il soggetto in questione abbia già manifestato una chiara volontà di cooperazione, lo Stato membro può procedere al rilascio di un «titolo di soggiorno», valutando se prorogare il soggiorno sul territorio anche ai fini delle indagini e del procedimento giudiziario, in virtù dell'esistenza di una chiara volontà di cooperare nonché della rottura di ogni legame con i presunti autori dei fatti che potrebbero configurarsi come uno dei reati in esame.

Dopo il rilascio del titolo di soggiorno, i soggetti beneficiari hanno diritto ad un trattamento specifico, in virtù del quale lo Stato membro fornisce ogni tipo di assistenza necessaria, in misura almeno uguale al trattamento concesso in regime di periodo di riflessione.

Limitatamente alla durata del titolo di soggiorno, lo Stato membro autorizza anche il beneficiario del titolo ad avere accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e all'istruzione, nonché l'accesso a programmi (previsti dallo Stato membro o da associazioni non governative con cui abbiano accordi) che abbiano il fine della ripresa di una vita sociale normale, compreso eventualmente il miglioramento della capacità professionale o la preparazione al ritorno assistito nel Paese di origine.

CONCLUSIONI

A conclusione del percorso fin qui svolto, è importante rimarcare alcuni nodi critici e alcuni spunti di discussione nella materia del diritto di asilo emersi nel corso del presente lavoro.

Come punto di partenza si è tracciato il graduale percorso con cui si è inserito il diritto di asilo fra le materie di diritto europeo, a partire da Maastricht nel '92, passando per il Trattato di Amsterdam del '97, fino al Programma di Stoccolma 2010-2014, terzo programma di lavoro quinquennale dopo quelli di Tampere 1999-2003 e dell'Aia 2004-2009.

Si è avuto modo di riscontrare il ruolo centrale delle cd. “direttive accoglienza” e delle cd. “direttive qualifiche” in questo percorso di costruzione di un diritto europeo comune in materia di asilo, grazie all’introduzione dell’istituto della protezione internazionale, suddivisa in «status di rifugiato» e «persone ammissibili alla protezione sussidiaria», istituto di cui si è avuto modo di riscontrare la natura supplementare, in quanto concedibile qualora il richiedente sia privo dei requisiti per essere ammesso allo status di rifugiato.

Sono stati messi in luce gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo nell’emanazione di questa normativa, fra tutti l’istituzione di criteri comuni fra gli Stati membri e il contrasto a fenomeni secondari quali il cd. *asylum shopping*.

Dal confronto delle disposizioni è apparsa evidente la maggiore tutela garantita ai titolari di status di rifugiato, i cui destinatari godono di maggiori benefici, e, conseguentemente, un’evidente disparità di trattamento rispetto a coloro che, invece, non accedono a tale status.

In particolare, rispetto all’apporto dell’ultima direttiva qualifiche, sebbene essa abbia introdotto positivi elementi di novità (tra cui si pensi all’inclusione delle considerazioni di genere fra i motivi persecutori oggetto della tutela del rifugiato), si è potuto rilevare come nel risultato conseguito abbia tutto sommato disatteso gli obiettivi prefissati, poiché ha lasciato privi di specifica disciplina giuridica tutti quei casi, peraltro nella prassi molto frequenti, di soggetti che pur non potendo essere ammessi allo status alternativo di rifugiato o protezione sussidiaria, sarebbero ugualmente meritevoli di ricevere asilo, in virtù del

menzionato principio di non respingimento e più in generale dei principi umanitari previsti dal diritto internazionale.

Inoltre, riservando agli Stati membri la facoltà di adottare forme di protezione più favorevoli per i richiedenti, il legislatore europeo dimostra di non volersi sbilanciare a favore di una politica chiaramente favorevole all'accoglimento (per il fatto stesso di riconoscere un margine di ampliamento dei soggetti che potrebbero beneficiare di protezione), permettendo agli Stati di optare per normative differenti fra loro e finendo inoltre per non garantire quell'uniformità di regime che costituiva la finalità ultima della normativa.

È stato infatti lo stesso legislatore europeo (nel "Considerando" (15) della Direttiva 2011/95), a riconoscere l'esistenza di ulteriori categorie di soggetti che necessitano di asilo per motivi di carattere caritatevole o umanitario, scegliendo tuttavia di non disciplinare tale materia e lasciando dunque il riconoscimento di tali motivi alla discrezionalità degli Stati membri. In questo modo, l'eventuale accoglimento di tali soggetti viene lasciato in balia di politiche di governo contingenti, incentivando proprio fenomeni quali il cd. *asylum shopping*, che si voleva contrastare, e portando a risultati che possono generare forti squilibri all'interno del territorio europeo.

A questo proposito, si è ricostruito il percorso storico-dottrinale italiano di elaborazione dell'istituto della protezione umanitaria, di cui si è analizzata la natura residuale rispetto alla protezione internazionale di derivazione europea, partendo dalla mancata attuazione dell'art. 10 co. 3 Cost. e fino alla cd. legge Turco-Napolitano, confluita nel T.U.I., che ne concede il riconoscimento in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Si è poi esaminata la sua specifica disciplina, da cui è emerso che il soggetto cui sia riconosciuta la protezione umanitaria potrà beneficiare degli stessi diritti del titolare di protezione internazionale, tra cui ha meritato una particolare analisi la realizzazione della dignità personale della persona umana, intesa come diritto al lavoro ma anche come affrancamento dalla povertà. Si è inoltre riscontrata una notevole differenza con la protezione internazionale, poiché mentre quest'ultima richiede come condizione essenziale il rischio persecutorio o di danno grave, la

protezione umanitaria è stata riconosciuta anche qualora non vi fossero motivi concreti per ritenere che le sofferenze subite si potessero nuovamente riprodurre.

Nell'analizzare la disciplina della protezione umanitaria sono emersi ulteriori spunti di riflessione, tra cui il fatto che essa viene maggiormente concessa in quegli Stati membri in cui c'è una maggiore resistenza a concedere una delle due forme di protezione internazionale (tra cui l'Italia), circostanza da cui emergono nuovamente forti differenze applicative della normativa europea nei singoli Stati membri, che, in ultima analisi, dimostra quanta strada ci sia ancora da fare ai fini di un'armonizzazione della materia.

D'altro canto, il vuoto normativo e sistemico lasciato dalla protezione internazionale dimostra un disinteresse nei confronti di tutti quei soggetti il cui motivo di migrazione è fuggire dalla miseria, condizione che attiene alla dignità della persona umana. Per questo motivo la protezione umanitaria, che si rivolge a queste fattispecie, non dovrebbe essere considerata come un istituto meramente residuale, poiché si rivolge nella sua finalità verso precisi obblighi costituzionali, internazionali e umanitari, che per il loro valore intrinseco non possono essere lasciati alla disciplina discrezionale ed eventuale degli Stati membri, ma necessitano di un puntuale intervento da parte del legislatore europeo.

BIBLIOGRAFIA

LEGGI E TRATTATI

Costituzione della Repubblica Italiana approvata il 22.12.1947, promulgata il 27.12.1947 ed entrata in vigore il 1.1.1948

<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.

Convenzione di Ginevra del 28.7.1951

https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf.

Protocollo di New York del 31.1.1967

<https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19670017/200205060000/0.142.301.pdf>.

Legge 6.3.1998 n.40, in *G.U. della Repubblica Italiana n.59 del 12.3.1998*.

Decreto Legislativo 25.7.1998 n.286, in *G.U. della Repubblica Italiana n.191 del 18.8.1998*.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza 2000, in *G.U. delle Comunità Europee del 18.12.2000*, <http://www.giurcost.org/fonti/CdfUE.pdf> e Lisbona 2007, in *G.U. delle Comunità Europee del 17.12.2007*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum%3Aai0033>.

Trattato sull'Unione europea del 26.10.2012 (versione consolidata), in *G.U. dell'Unione europea C 326/13*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT>.

Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea del 26.10.2012 (versione consolidata), in *G.U. dell'Unione europea C 326/47*, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=IT>.

DIRETTIVE

Tutte le direttive sono tratte dalla sezione dedicata del sito istituzionale dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/eu-summary/eu-summary-search.html>.

Direttiva 2003/09/CE – Norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo; sostituita con la Direttiva 2013/33/UE – Norme per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale (rifusione).

Direttiva 2003/109/CE – Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Direttiva 2003/86/CE – Diritto al ricongiungimento familiare.

Direttiva 2004/38/CE – Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Direttiva 2004/81/CE – Titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; sostituita con Direttiva 2011/95/UE – 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 (rifusione).

Direttiva 2004/114/CE – Condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontario.

Direttiva 2009/50/CE – Condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

Direttiva 2011/51/UE – Modifica direttiva 2003\109\CE per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

Direttiva 2011/98/UE – Procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Direttiva 2014/36/UE – Condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

Direttiva 2014/66/UE – Condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra- societari.

Direttiva 2016/801/UE – Condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, Programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari (rifusione).

ALTRE FONTI UE

Consiglio Europeo di Tampere 15-16 ottobre 1999. Conclusioni della Presidenza: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm.

Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0034&from=IT>.

Programma Europa per i cittadini 2014-2020,

https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/2018_programme_guide_it.pdf.

Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020, finalizzato all'ulteriore sviluppo, promozione e protezione di un'area di uguaglianza e rispetto dei diritti umani, come stabilito dai Trattati e dalla Carta, <https://europa.eu/european-union/topics/eu-citizenship.it>.

GIURISPRUDENZA

Cass. SS.UU., 26 maggio 1997 n. 4674,

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/01/01_all_cass_1997_4674.pdf.

Cass. SS.UU., 19 maggio 2009 n. 11535 (ordinanza),

<https://www.altalex.com/documents/news/2009/06/08/cassazione-civile-ss-uu-ordinanza-19-05-2009-n-11535>.

DOTTRINA

Adam R., Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli 2016.

Adinolfi A., *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'immigrazione*, in AA.VV., *diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli.

Baraggia A., *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, 2017.

Bascherini G., *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Iovene, 2007.

Benhabib S., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Cortina 2006.

Borchardt K.D., *The Abc of European Union law, European Union*, Luxemburg 2010.

Cellamare Giovanni, *I diversi regimi normativi applicabili all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nell'Unione Europea in base alla cittadinanza degli stessi*, in Triggiani E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.

Corso G., *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Relazione_al_seminario_2012.pdf.

Licastro G., *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, <https://www.diritto.it/articoli/europa/licastro.pdf>.

Mangas M., Linan Nogueras D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.

Manzella A., *Dal mercato ai diritti*, in Manzella A., Melograni P., Paciotti E., Rodotà S., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

Milani G., *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in <http://federalismi.it>, 2018.

Moccia L., *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2011, <https://scienze politiche.uniroma3.it/moccia/wp-content/uploads/sites/44/2009/11/Moccia-Cittadinanza-prospettiva-federazione.pdf>.

Moccia L. *Cittadinanza e democrazia nell'Europa in crisi: quale via all'Unione politica*, in *La cittadinanza europea*, 2012, <https://scienze politiche.uniroma3.it/moccia/wp-content/uploads/sites/44/2009/11/Moccia-Cittadinanza-e-democrazia.pdf>.

Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *La protezione sussidiaria*, Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione (ASGI), http://old.asgi.it/home_asgi.php%3Fn=aree&id=15&l=it.html.

Morandi N., Bonetti P. (a cura di), *Lo status di rifugiato*, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione(ASGI), http://old.asgi.it/public/parser_download/save/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf.

Morgese G, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *Osservatorio Europeo*,
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/morgese-a.a.-2012-2013/226-articolo-nuova-direttiva-qualifiche.pdf>.

Morviducci C., *I diritti dei cittadini Europei*, Giappichelli, Torino, 2014.

Moschella G., Buscema L., *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, 2016.

Pisillo Mazzeschi R., Pustorino P., Viviani A., *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Editoriale scientifica, 2010.

Parlamento europeo, *I cittadini dell'Unione e i loro diritti*,
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.1.pdf.

Parlamento europeo, *Iniziativa dei cittadini europei*,
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.5.pdf.

Parlamento europeo, *Il diritto di petizione*,
http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_4.1.4.pdf.

Rodotà S., *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in Manzella A., Melograni P., Paciotti E., Rodotà S., *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2001.

Ruggeri A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*
<http://www.giurcost.org/studi/ruggeri70.pdf>.

Sito istituzionale dell'UE, *Cittadinanza dell'UE*, https://europa.eu/european-union/topics/eu-citizenship_it.

Triggiani E., *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, 2011.

Zorzella N., *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza" Fascicolo n. 1/2018,
<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano>.