

Direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi ed apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione.

Dopo uno stallo nei negoziati, durato quasi nove mesi, il Consiglio dei Ministri Affari interni e giustizia nel mese di marzo 2004 ha raggiunto un accordo politico sul testo della Direttiva¹, approvandola, poi, formalmente nella riunione del 29 aprile 2004, spinto forse dalla scadenza del periodo quinquennale previsto dal Trattato.

Il lungo stallo nei negoziati è derivato dalla strenua opposizione tedesca all'equiparazione del trattamento del beneficiario della protezione sussidiaria a quello previsto per il rifugiato.

Per comprendere la posizione tedesca è necessario illustrare il progetto che la Commissione europea ha inteso perseguire con l'elaborazione di questa Direttiva.

Essa parte da presupposto che la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato – che pur ratificata da tutti gli Stati membri non è uno strumento comunitario - non esaurisce tutte i casi nei quali la persona minacciata può chiedere la protezione di uno Stato membro. Accanto alle fattispecie coperte dalla Convenzione di Ginevra esiste la cosiddetta protezione sussidiaria che viene accordata quando il richiedente non possiede i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ma purtuttavia, in applicazione del principio del *non refoulement*, non può essere rinvio nel Paese di origine in quanto “teme la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante” oppure teme “la violazione di uno dei diritti umani sufficientemente grave da far sorgere la responsabilità internazionale dello Stato membro” oppure teme “la minaccia alla vita, alla sicurezza o alla libertà derivante da violenza indiscriminata perpetrata in situazioni di conflitto armato o da violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo”.

Insieme alla definizione della nuova fattispecie della protezione sussidiaria, il progetto della Commissione definisce – dando loro un crisma comunitario - le possibilità di riconoscimento dello status di rifugiato previsto dalla Convenzione di Ginevra estendendo la protezione anche a chi inizia a temere la persecuzione dopo aver lasciato il Paese di origine (cd. *refugiati sur place*) e a chi è perseguitato non dallo Stato bensì da organizzazioni alle quali lo Stato non riesce o non vuole opporsi.

Lo status di rifugiato è complementare a quello di beneficiario di protezione sussidiaria ed, insieme, formano la categoria più vasta della protezione internazionale, oggetto della proposta di Direttiva.

Dopo aver esaurito il tema delle definizioni, il testo presentato dalla Commissione indica, poi, il contenuto concreto della protezione internazionale, prescrivendo quali forme di assistenza e protezione sociale (lavoro, alloggio, cure mediche, istruzione, etc.) gli Stati membri devono assicurare ai beneficiari di tale forma di protezione, distinguendo fra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria solo per piccoli dettagli, quali, per questi ultimi, un ritardo nell'accesso al lavoro o una durata ridotta del primo permesso di soggiorno.

Dalla lettura del progetto della Commissione emerge chiaramente l'intenzione di parificare, nel trattamento, le due categorie di protetti.

Nell'affrontare tale progetto gli Stati membri hanno seguito un approccio pragmatico cercando sia di ridurre la casistica delle persecuzioni per la concessione dello status di rifugiato (art.11), sia di ampliare la sfera dei doveri del richiedente asilo (art.17).

Per quel che riguarda la protezione sussidiaria il suo ambito è stato ridotto ai pericoli conseguenti alla pena di morte, alla tortura o trattamenti inumani o degradanti oppure “serie ed individuali” minacce per ragioni di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato (art. 15) ed è stato chiarito, nel preambolo, che la situazione di persone ammesse a rimanere nei territori degli Stati membri sulla base di ragioni puramente umanitarie non inerenti il timore di persecuzione è al di fuori del disposto della Direttiva.

¹ Presentata dalla Commissione il 12 settembre 2001; COM(2001)510, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 051 E del 26 febbraio 2002.

Con tali limitazioni, che oltretutto riducono fortemente il numero dei possibili beneficiari della protezione sussidiaria, è stata raggiunta fra gli Stati membri una ipotesi di accordo sulla prima parte delle proposte di Direttiva (artt. 1 - 20) che tratta, appunto, dell'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione sussidiaria.

Il punto di disaccordo è stato a lungo il contenuto della protezione internazionale e, in particolare, quello della protezione sussidiaria.

Da una parte la Commissione e la maggioranza degli Stati membri, Paesi nordici in testa, disposti, anche per motivi pratici, a limitare la differenza fra i benefici concessi, nell'ambito della protezione internazionale, ai rifugiati e alle persone bisognose di protezione sussidiaria. Dall'altra parte la Germania, talvolta sostenuta dall'Austria, fortemente determinata ad ampliare la forbice dei benefici connessi alle due forme diverse di protezione.

Le motivazioni addotte dalla Germania, oltre a quelle di natura economica, erano connesse al timore che un supporto molto pregnante ai titolari di protezione sussidiaria possa costituire un incentivo al radicamento nello Stato membro per una categoria di persone che, al contrario, dovrebbe essere incentivata al rientro nel Paese di origine non appena rimosse le cause contingenti che hanno determinato il pericolo.

Le principali divergenze si sono registrate in tema di diritto all'unità familiare (art. 21) e di accesso al lavoro (art. 24) che la Germania intendeva riservare ai soli rifugiati, di accesso all'assistenza sociale (art. 26), di accesso alle cure mediche (art.27) di accesso alle facilitazioni per l'integrazione (art.31) che la Germania voleva limitare a quelle essenziali previste per i richiedenti asilo, mentre gli Altri Stati membri sono d'accordo per l'equiparazione con i cittadini. La questione fu portata, senza successo, ai ministri GAI nel giugno 2003.

Poi, nella primavera del 2004, la Germania offre un compromesso che, in massima parte è stato accettato dai partner, portando la Direttiva all'approvazione.

Tale compromesso si sostanzia in alcune "precisazioni" sugli articoli contestati.

Così il diritto al ricongiungimento familiare (art. 21) viene diluito in "Gli Stati membri provvedono a che possa preservata l'unità del nucleo familiare"² e nella previsione che i familiari del beneficiario dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria possono esser ammessi a benefici quali il permesso di soggiorno, l'accesso all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria, all'alloggio, alla libera circolazione all'interno dello Stato membro (artt. 22 - 32) "in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare".

Due previsioni di segno opposto sono state aggiunte al preambolo. La prima indica che la semplice reazione dei familiari con il rifugiato potrebbe costituire la base per beneficiare del medesimo status; la seconda indica che i benefici offerti ai familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria non devono essere necessariamente gli stessi previsti per il beneficiario dello status stesso.

Per quanto riguarda l'accesso al lavoro (art. 24), mentre per i rifugiati questo è libero "non appena sia riconosciuto il loro status", per i titolari di protezione sussidiaria l'accesso al mercato del lavoro potrà essere subordinato alla precedenza da accordare ad altre categorie di lavoratori.

Infine, le prestazioni in materia di assistenza sociale (art. 26) e di assistenza sanitaria (art.27) possono essere limitate a "quelle essenziali".

Come può agevolmente notarsi, la forbice delle prestazioni dei beneficiari di protezione temporanea rispetto a quelle erogate ai rifugiati permane aperta.

² E' da notare, però, che l'art. 4 della Direttiva sul ricongiungimento familiare che impone agli Stati membri di consentire il ricongiungimento familiare del coniuge e dei figli minorenni, si applica anche ai rifugiati per il disposte dell'art. 10 della medesima direttiva.