



NOTA N. 75

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 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 E SUL CONTENUTO DELLA PROTEZIONE RICONOSCIUTA, CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2003/109/CE DEL CONSIGLIO, DEL 25 NOVEMBRE 2003, RELATIVA ALLO *STATUS* DEI CITTADINI DI PAESI TERZI CHE SIANO SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO
[COM\(2016\)466](#)

NUMERO PROCEDURA	2016/0223 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	13/07/2016		
DATA DI TRASMISSIONE	01/09/2016		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	28/10/2016		
ASSEGNATO IL	07/09/2016		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	09/10/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	02/10/2016
OGGETTO	La proposta intende sostituire la direttiva 2011/95/UE ("rifusione della direttiva qualifiche") ¹ con un regolamento che armonizzi ulteriormente i criteri comuni per il riconoscimento dei richiedenti protezione internazionale e il contenuto della protezione internazionale concessa.		

¹ [Direttiva 2011/95/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).

In Italia, la direttiva ha trovato attuazione con il [Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18](#).

BASE GIURIDICA

Art. 78, par. 2, lettere a) e b), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa, fra l'altro: uno *status* uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione; uno *status* uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale. Le disposizioni in oggetto prevedono che l'Unione sviluppi 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 e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi che questa si pone, ossia la convergenza delle decisioni in materia di asilo all'interno dell'Unione, così da ridurre gli incentivi ai movimenti secondari e "garantire che i beneficiari di protezione internazionale siano trattati allo stesso modo in tutta l'UE", non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma che l'azione proposta non va al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi prefissi, in ottemperanza al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE. Specifica in proposito che "norme più armonizzate sulle qualifiche e sul contenuto della protezione contribuiranno a una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo negli Stati membri e quindi a un migliore funzionamento del sistema europeo comune di asilo con un sistema sostenibile ed equo per la determinazione dello Stato membro competente per i richiedenti asilo, come previsto dalla proposta di revisione del regolamento di Dublino". Evidenzia inoltre che: le nuove disposizioni che impongono alle autorità accertanti degli Stati membri di tener conto dell'analisi comune e degli orientamenti forniti dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo "rispondono alla necessità di affrontare il problema di un'inadeguata convergenza delle decisioni di asilo"; il rafforzamento delle disposizioni relative alla cessazione dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria intende "rimediare al fatto che queste figurano già

nella rifusione della direttiva qualifiche pur non essendo sempre applicate dagli Stati membri"; le modifiche alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo dell'UE sono intese a "scoraggiare i movimenti irregolari dei beneficiari di protezione internazionale all'interno dell'UE, senza andare oltre quanto è necessario per ottenere un effetto deterrente".

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazione e obiettivi della proposta

La proposta si inserisce nel contesto di una riforma complessiva della politica migratoria che l'Unione europea sta portando avanti, secondo quanto preannunciato nell'**Agenda europea sulla migrazione** ([COM\(2015\)240](#)), adottata dalla Commissione il 13 maggio 2015, per far fronte alle sfide immediate e a lungo termine per una gestione efficace e globale dei flussi migratori. Secondo la Commissione, l'Unione sta infatti elaborando "una politica migratoria integrata, sostenibile e olistica, basata sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità, che possa funzionare efficacemente sia nei periodi di calma che in tempi di crisi"².

Il sistema europeo comune di asilo (CEAS) si basa su norme che determinano **lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale** e su norme comuni in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza e riconoscimento e protezione dei beneficiari di protezione internazionale.

Come evidenziato nella relazione introduttiva alla proposta, nonostante gli importanti sviluppi del sistema europeo comune di asilo, sussistono tuttavia "notevoli disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda i tipi di procedure usate, le condizioni di accoglienza disposte per i richiedenti, i tassi di riconoscimento e il tipo di protezione concessa ai beneficiari di protezione internazionale". Tali divergenze contribuiscono ai movimenti secondari e alla "caccia all'asilo più vantaggioso", creano fattori di attrazione e in ultima analisi "una ripartizione diseguale tra gli Stati membri della responsabilità di offrire protezione a chi ne ha bisogno". La Commissione ritiene che i recenti arrivi di massa dimostrano come l'Europa abbia bisogno di un sistema di asilo efficace ed efficiente, in grado di garantire una condivisione equa e sostenibile della responsabilità tra gli Stati membri e "decisioni di qualità", affinché le persone bisognose di protezione internazionale di fatto la ottengano.

La Commissione ha esposto le sue priorità per una riforma strutturale del quadro europeo in materia di asilo e migrazione nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "**Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa**" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016.

Il 4 maggio 2016 ha quindi presentato una prima serie di proposte di riforma del sistema europeo comune di asilo, conformemente alle tre priorità individuate nella comunicazione:

² Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al [Dossier n. 370](#) "La politica migratoria dell'Unione europea (aggiornamento al 15 settembre 2016)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

- istituire un sistema Dublino sostenibile ed equo per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo ([COM\(2016\)270](#))³;
- rafforzare il sistema Eurodac per monitorare meglio i movimenti secondari e agevolare la lotta contro la migrazione irregolare ([COM\(2016\)272](#))⁴;
- istituire una vera e propria Agenzia europea per l'asilo al fine di garantire il buon funzionamento del sistema europeo comune di asilo ([COM\(2016\)271](#))⁵.

Con un secondo pacchetto di proposte legislative, del 13 luglio 2016, la Commissione ha inteso completare la riforma del sistema europeo comune di asilo adottando quattro proposte aggiuntive:

- la proposta in oggetto, che intende sostituire la direttiva qualifiche (direttiva 2011/95/UE) con un regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale;
- una proposta che sostituisce la direttiva procedure ([direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale) con un regolamento che armonizzi i diversi regimi procedurali degli Stati membri e crei una vera e propria procedura comune ([COM\(2016\)467](#));
- una proposta di revisione della direttiva accoglienza ([direttiva 2013/33/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) volta ad armonizzare ulteriormente le condizioni di accoglienza nell'UE ([COM\(2016\)465](#));
- una proposta di quadro strutturato dell'Unione in materia di reinsediamento che consenta il passaggio a un approccio più gestito alla protezione internazionale nell'UE ([COM\(2016\)468](#))⁶.

La vigente direttiva qualifiche stabilisce le 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. La Commissione evidenzia tuttavia che, benché questa abbia contribuito a un certo livello di ravvicinamento delle norme nazionali, **i tassi di riconoscimento risultano ancora divergenti** tra gli Stati membri e manca inoltre una convergenza per quanto riguarda le **decisioni sul tipo di *status* di protezione concesso** da ciascuno Stato membro e **il livello di diritti previsti dai sistemi di asilo nazionali**, in relazione allo *status* di protezione in questione⁷.

Secondo i dati citati, forniti dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), tra gennaio e settembre 2015 i tassi di riconoscimento dei richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan variavano da quasi il 100% in Italia al 5,88% in Bulgaria (Eurostat). Inoltre, per quanto concerne la differenza tra il tipo di *status* concesso, dai dati relativi al secondo trimestre del 2015 risulta che la Germania (99%), la Grecia (98%) e la Bulgaria (85%) hanno concesso lo *status* di rifugiato a quasi tutti i cittadini siriani, mentre Malta (100%), la Svezia (89%), l'Ungheria (83%) e la Repubblica ceca (80%) hanno riconosciuto loro lo *status* di protezione sussidiaria.

La Commissione sottolinea che tali differenze potrebbero incentivare i richiedenti protezione internazionale a chiedere asilo negli Stati membri in cui i diritti e livelli di riconoscimento sono

³ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 65](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁴ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 67](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁵ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 63](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁶ Vd. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 72](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁷ Fra le divergenze segnalate: la durata dei permessi di soggiorno, le disposizioni sulla cessazione dello *status*, la valutazione della protezione all'interno del Paese d'origine, le norme relative all'obbligo per il richiedente di motivare la domanda, i motivi di revoca.

considerati superiori a quelli dello Stato membro che sarebbe competente per l'esame delle loro domande ai sensi delle norme Dublino. Andrebbe inoltre chiarito che i beneficiari di protezione internazionale devono soggiornare nello Stato membro che ha riconosciuto la protezione, evitando in tal modo i movimenti secondari. L'assenza di un obbligo di verifica del persistere della necessità di protezione, che quindi assumerebbe di fatto un carattere permanente, crea infine un ulteriore incentivo a venire nell'UE (piuttosto che nei paesi più vicini ai Paesi di origine).

La Commissione propone quindi di sostituire la direttiva attualmente in vigore con un regolamento, dall'applicabilità diretta, che dovrebbe contribuire a una maggiore convergenza e garantire la coerenza con la proposta di regolamento procedure.

Principali obiettivi della proposta sono:

1. **armonizzare ulteriormente i criteri comuni** per il riconoscimento dei richiedenti protezione internazionale, prevedendo norme più rigorose (per quanto concerne, in particolare, l'obbligo del richiedente di motivare la domanda, la valutazione di alternative di protezione interna e i motivi di revoca dello *status* qualora il beneficiario di protezione internazionale rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro o sia stato condannato per un reato particolarmente grave);
2. **garantire una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo** in tutta l'Unione, obbligando le autorità accertanti degli Stati membri, nella valutazione delle domande, a prendere in considerazione l'analisi comune e gli orientamenti sulla situazione nel paese d'origine, che saranno elaborati a livello dell'Unione dalla futura Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e dalle reti europee per le informazioni sui Paesi d'origine;
3. **garantire che la protezione sia concessa soltanto finché persistono i motivi di persecuzione o danno grave** (attraverso riesami sistematici e regolari dello *status* in caso di cambiamenti significativi della situazione nel Paese di origine e quando l'interessato intende rinnovare il permesso di soggiorno) e promuovere, nel contempo, **l'integrazione** dei beneficiari negli Stati membri (subordinando la concessione di talune prestazioni di assistenza sociale all'effettiva partecipazione a misure di integrazione, in linea con il **Piano d'azione sull'integrazione** ([COM\(2016\)377](#)), del 7 giugno 2016);
4. **impedire i movimenti secondari dei beneficiari di protezione internazionale**, chiarendo l'obbligo del beneficiario di soggiornare nel territorio dello Stato membro che ha concesso la protezione e prevedendo ulteriori disincentivi mediante una **modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo** ([direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) volta al ricomputo del periodo di soggiorno legale richiesto in quello Stato membro, qualora il beneficiario sia individuato in un altro Stato membro privo del diritto di soggiornarvi;
5. **armonizzare ulteriormente i diritti dei beneficiari di protezione internazionale** (in particolare per quanto riguarda la validità e il formato dei permessi di soggiorno, la sicurezza sociale e l'assistenza sociale).

Coerenza con la normativa dell'Unione europea

La proposta si colloca all'interno della politica globale di lungo termine per una migliore gestione della migrazione esposta dalla Commissione nell'Agenda europea sulla migrazione, relativamente al rafforzamento della politica di asilo dell'Unione e degli obiettivi contenuti nel Piano d'azione sull'integrazione.

La sostituzione della vigente direttiva qualifiche è parte della complessiva riforma del sistema europeo comune di asilo. In particolare:

- si basa sulle disposizioni contenute nella proposta relativa all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, nella misura in cui dispone l'obbligo per le autorità accertanti degli Stati membri

- di prendere in considerazione, nel valutare le domande di asilo, le informazioni e gli orientamenti da questa elaborati sui Paesi di origine;
- per quanto riguarda i diritti e gli obblighi dei richiedenti protezione internazionale, rispecchia le disposizioni sull'obbligo di motivare la domanda con tutti gli elementi disponibili e di cooperare contenute nella proposta di revisione del regolamento Dublino;
 - è complementare al regolamento procedure, che prevede le norme procedurali relative alle domande di protezione internazionale.

VALUTAZIONI EX POST DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE, CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E VALUTAZIONI D'IMPATTO

Nel 2015 la Commissione europea ha commissionato due studi esterni sull'attuale direttiva qualifiche: uno sulla sua applicazione negli Stati membri; l'altro volto a esaminare i problemi di attuazione, le lacune e se l'attuale rifusione della direttiva qualifiche abbia portato a una maggiore convergenza in Europa. Dal secondo studio è emerso, in particolare, che l'attuale rifusione della direttiva qualifiche ha contribuito solo in alcuni settori a un maggiore ravvicinamento delle norme nazionali, mentre in altri la sua applicazione pratica varia notevolmente, soprattutto per quanto riguarda i tassi di riconoscimento dell'asilo, anche nel caso in cui i richiedenti provengono dallo stesso Paese d'origine. Uno dei motivi principali di tali divergenze deriverebbe dalle informazioni sui Paesi di origine e dagli elenchi dei Paesi di origine sicuri, nonché dalla valutazione sulla credibilità o meno del richiedente, durante l'esame, del suo timore fondato di persecuzione o danno grave. Differenze tra le prassi di alcuni Stati membri riguardano infine il rilascio dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio, l'assistenza sociale, il tipo e la qualità dei programmi di integrazione e l'assistenza al rimpatrio. Un livello maggiore di armonizzazione risulta essere stato invece raggiunto sul contenuto dei diritti riconosciuti ai beneficiari di protezione sussidiaria e ai rifugiati (ad esempio, in materia di accesso all'occupazione, all'istruzione e all'assistenza sanitaria).

La Commissione ha lanciato un dibattito sulle possibili opzioni per la futura riforma delle norme dell'UE in materia di asilo con la citata comunicazione "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa". I servizi della Commissione hanno quindi discusso la comunicazione con gli Stati membri, le organizzazioni non governative (ONG), l'UNHCR e con i coordinatori della Commissione del Parlamento europeo per le Libertà civili.

Gli Stati membri si sono espressi a favore di una maggiore armonizzazione: hanno posto l'accento sull'importanza della cooperazione pratica e degli orientamenti dell'Agenzia europea per l'asilo; hanno espresso sostegno al riesame dello *status* di protezione una volta concesso, soprattutto a seguito di un cambiamento delle informazioni a livello di UE sul Paese di origine, sottolineando tuttavia l'onere amministrativo che tale opzione potrebbe comportare; non condividono l'idea di un'ulteriore differenziazione fra i due *status* di protezione internazionale; è stato manifestato un certo sostegno per più informazione sull'obbligo di rimanere nello Stato membro che ha riconosciuto la protezione, affinché i beneficiari sappiano chiaramente quali sono le conseguenze dei movimenti secondari; è stata menzionata la possibilità di obbligare i beneficiari a partecipare a corsi di lingua/educazione civica per una loro maggiore integrazione.

I coordinatori della Commissione per le libertà civili del Parlamento europeo hanno messo in guardia contro un abbassamento delle norme, in particolare per quanto concerne la proposta di riesame dello *status*; hanno inoltre osservato che i beneficiari dovrebbero essere ammessi allo *status* di soggiornante di lungo periodo UE prima dell'attuale periodo di cinque anni, al fine di consentire loro di godere dei diritti di libera circolazione.

Le ONG in generale si sono dette contrarie a una maggiore armonizzazione per il timore di un abbassamento delle norme, propendendo invece per una migliore attuazione delle disposizioni vigenti e per la fissazione di orientamenti da parte dell'Agenzia europea per l'asilo; sono inoltre

contrarie all'introduzione di sanzioni in merito ai movimenti secondari, sottolineando la necessità di comprenderne meglio i motivi e di prendere in considerazione degli incentivi.

Oltre agli studi sull'applicazione e sull'attuazione della direttiva qualifiche, per l'elaborazione della proposta la Commissione dichiara infine di aver utilizzato le pubblicazioni pertinenti dell'EASO⁸.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta in esame abroga l'attuale rifusione della direttiva qualifiche e la sostituisce con un regolamento, al fine di garantire l'armonizzazione e una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo e del contenuto della protezione internazionale, così da ridurre gli incentivi alla circolazione all'interno dell'Unione europea e assicurare la parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale.

Essa stabilisce le norme riguardanti:

- l'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale;
- uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria;
- il contenuto della protezione internazionale riconosciuta.

Le principali modifiche che la proposta intende apportare alla direttiva vigente, in funzione degli obiettivi politici sopra elencati, sono le seguenti.

1. Per quanto concerne l'obiettivo di una maggiore armonizzazione dei criteri comuni per il riconoscimento dei richiedenti protezione internazionale:

Campo di applicazione materiale (art. 3).

Il campo di applicazione del regolamento rimane duplice:

- fissare norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale;
- stabilire il contenuto della protezione internazionale riconosciuta.

Gli Stati membri sono tuttavia liberi di concedere altri *status* di protezione umanitaria a chi non possiede i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria (nei considerando si precisa che il regolamento non si applica ad altri *status* umanitari nazionali concessi dagli Stati membri in forza del loro diritto nazionale e che l'eventuale concessione di questi altri *status* non deve comportare il rischio di confusione con la protezione internazionale).

Valutazione delle domande di protezione internazionale (capo II): produzione delle informazioni ed esame dei fatti e delle circostanze (art. 4).

Stabilisce l'obbligo del richiedente di motivare la domanda; il richiedente è pertanto esplicitamente tenuto a cooperare con l'autorità accertante e a rimanere nel territorio dello Stato membro durante l'intera procedura, in linea con le disposizioni pertinenti della proposta di riforma del "regolamento Dublino" e della proposta di regolamento di riforma della "direttiva procedure".

⁸ In particolare, la raccolta dei dati nell'ambito della cosiddetta "matrice della qualità" in materia di ammissibilità e di esclusione, la guida pratica dell'EASO sull'articolo 15, lettera c), e l'analisi giuridica degli articoli 12 e 17 della rifusione della direttiva qualifiche.

Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal Paese d'origine ("sur place") (art. 5).

Al richiedente che introduce una domanda reiterata, ai sensi dell'art. 42 del regolamento procedure, non è di norma riconosciuto lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal Paese di origine.

Protezione interna (art. 8).

Prevede il nuovo obbligo di valutare se il richiedente possa legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in una parte del Paese d'origine e si possa ragionevolmente supporre che vi si stabilisca⁹, al fine di decidere che questi non necessita di protezione internazionale. Introduce inoltre garanzie volte a chiarire come procedere alla valutazione delle domande di asilo in questo contesto, specificando che, nel valutare le condizioni generali vigenti in quella parte del Paese che è motivo della protezione, dovranno essere prese in considerazione l'accessibilità, l'efficacia e la durata della protezione e che, nell'esaminare le circostanze personali del richiedente, saranno prese in considerazione in particolare la salute, l'età, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e lo *status* sociale, nonché l'eventuale indebito disagio che il vivere nella parte del Paese d'origine considerato sicuro causerebbe al richiedente.

Requisiti per essere considerato rifugiato (capo III): motivi di persecuzione (art. 10).

Richiamandosi alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (vd. [C-199/12](#)), la proposta introduce un nuovo paragrafo nel cui si specifica che, nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, "l'autorità accertante non può ragionevolmente aspettarsi che per evitare il rischio di persecuzione nel suo Paese d'origine il richiedente si comporti con discrezione o si astenga da determinate pratiche qualora tali comportamenti o pratiche siano insite nella sua identità".

Esclusione (art. 12).

Sulla base della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (vd. [C-57/09](#)), sono introdotte disposizioni dettagliate per chiarire che la commissione di determinati reati (gli atti particolarmente crudeli e gli atti di terrorismo, classificati come "reati gravi di diritto comune") giustifica l'esclusione dallo *status* di rifugiato anche se tali reati sono commessi con un obiettivo politico.

Il par. 6 del medesimo articolo chiarisce inoltre, sulla base della citata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (C-57/09), che l'esclusione di una persona dallo *status* di rifugiato dipende esclusivamente dalla sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 12 e non può essere soggetta a ulteriori valutazioni della proporzionalità.

2. Per quanto concerne l'obiettivo di ottenere una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo nell'UE per effetto dell'obbligo delle autorità accertanti degli Stati membri di tener conto degli orientamenti dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo:

Soggetti che offrono protezione (art. 7).

Quale mezzo per conseguire una maggiore convergenza delle prassi decisionali in materia di asilo in tutta l'UE, per stabilire se un'organizzazione internazionale controlli uno Stato o una parte consistente del suo territorio e se fornisca la protezione da persecuzione o danni gravi, l'art. 7, par. 3, prevede l'obbligo per le autorità accertanti di basarsi sugli eventuali orientamenti impartiti nel quadro del diritto dell'Unione, in particolare le informazioni e l'analisi comune delle informazioni

⁹ Se in tale parte del Paese questi non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione da persecuzioni o danni gravi.

sui Paesi d'origine forniti dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e dalle reti europee per le informazioni sui Paesi d'origine. La proposta di regolamento relativa all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, agli artt. 8 e 10, assegna infatti all'Agenzia la competenza per sviluppare un'analisi comune che fornisca orientamenti sulla situazione negli specifici Paesi d'origine.

Protezione interna (art. 8).

Al fine di assicurare la convergenza delle decisioni in materia di asilo relative alla protezione interna, è fatto obbligo alle autorità accertanti degli Stati membri di tenere conto, tra le altre informazioni, degli orientamenti dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

Cessazione degli *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria (artt. 11 e 17).

La proposta prevede l'obbligo per le autorità accertanti di basarsi sugli orientamenti dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo per valutare se i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria, rispettivamente, non abbiano più i requisiti per beneficiare dello *status* riconosciuto loro.

3. Per quanto concerne l'obiettivo di introdurre un riesame sistematico e periodico dello *status*:

Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo degli *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria (artt. 14 e 20).

Si impone l'obbligo per le autorità accertanti di revocare, far cessare o rifiutare di rinnovare lo *status* quando il bisogno di protezione viene meno o se diventano applicabili i motivi di esclusione dopo la concessione della protezione (per verificare se sussistano ancora i criteri per avere diritto allo *status*, si rende quindi necessario il riesame dello *status*).

È introdotto un periodo di tolleranza di tre mesi per i casi in cui lo *status* sia revocato per un cambiamento delle circostanze, affinché l'interessato possa chiedere un permesso di soggiorno nello Stato membro per altri motivi previsti dal diritto dell'Unione e nazionale.

Riesame degli *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria (artt. 15 e 21).

La proposta impone alle autorità accertanti di effettuare il riesame dello *status* in base a due circostanze (una sostanziale, l'altra al fine di garantirne la periodicità):

- qualora gli orientamenti sui Paesi di origine dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo identifichino un cambiamento significativo nel Paese di origine, rilevante per il bisogno di protezione del richiedente;
- al momento del primo rinnovo del permesso di soggiorno rilasciato a un rifugiato e del primo e del secondo rinnovo del permesso di soggiorno rilasciato a un beneficiario di protezione sussidiaria.

4. Per quanto concerne l'obiettivo di prevenire i movimenti secondari, chiarendo l'obbligo del beneficiario di rimanere nel territorio dello Stato membro che ha concesso la protezione e prevedendo altri disincentivi mediante la modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo:

Circolazione all'interno dell'Unione (art. 29).

Il nuovo articolo stabilisce che i beneficiari di protezione internazionale non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso la protezione. L'art. 44 della proposta prevede a sua volta una modifica alla direttiva 2003/109/UE sui soggiornanti di lungo periodo, affinché il periodo di cinque anni, al termine del quale i beneficiari di protezione internazionale hanno titolo a beneficiare dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ricominci a decorrere ogni volta che l'interessato è individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha

concesso la protezione internazionale privo del diritto di soggiornarvi ai sensi del pertinente diritto dell'Unione o nazionale¹⁰.

L'art. 29 precisa altresì che i beneficiari di protezione internazionale possono: presentare domanda di soggiorno in altri Stati membri ai sensi delle norme UE applicabili¹¹ o se le norme nazionali degli Stati membri lo consentono; circolare liberamente in conformità alle condizioni di cui all'art. 21 della [Convenzione](#) di applicazione dell'Accordo di Schengen¹².

L'art. 29, par. 2 rimanda alle pertinenti disposizioni della proposta di regolamento Dublino¹³ per la procedura di ripresa in carico.

Informazioni (art. 24).

La proposta prevede norme più rigorose sulle informazioni da dare al beneficiario di protezione internazionale affinché sia consapevole dei suoi diritti e obblighi (in particolare delle conseguenze del mancato rispetto degli obblighi di circolazione all'interno dell'Unione). A tal fine, è proposto che siano stabilite, mediante atto di esecuzione, le norme sul contenuto e sulla forma delle informazioni da fornire in tutta l'UE.

5. Per quanto concerne l'obiettivo di una maggiore armonizzazione dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale:

Contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale (capo VII).

Al capo VII viene stabilito il contenuto della protezione e indicati i diritti e gli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale, raggruppandoli in tre sezioni: le disposizioni comuni, i diritti e gli obblighi connessi al soggiorno, i diritti in materia di integrazione. Nella relazione introduttiva la Commissione evidenzia che le modifiche proposte stabiliscono norme uniformi, soprattutto per quanto riguarda i permessi di soggiorno e i documenti di viaggio, e chiariscono la portata dei diritti concessi, in particolare i diritti sociali.

All'art. 22 (disposizioni generali) viene esplicitamente espresso che la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione e sicurezza sociale è subordinata al possesso del permesso di soggiorno.

Mantenimento dell'unità del nucleo familiare (art. 25).

Si propone di estendere la nozione di familiare al fine di rispecchiare la realtà delle attuali tendenze migratorie, ossia il fatto che i richiedenti spesso arrivino nel territorio degli Stati membri dopo un lungo periodo di transito (la Commissione ritiene che "la nozione dovrebbe pertanto comprendere le famiglie costituite fuori dal Paese di origine, ma prima dell'arrivo nel territorio dello Stato membro"¹⁴).

¹⁰ La Commissione dichiara che l'intento della norma è indurre i beneficiari di protezione internazionale a desistere da movimenti secondari non autorizzati, in quanto rischierebbero in tal modo di prolungare il periodo di attesa per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo e dei diritti connessi alla mobilità all'interno dell'UE.

¹¹ Tale diritto è, ad esempio, previsto nella proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati ([COM\(2016\)378](#)). Per approfondimenti sulla proposta, si rimanda alla Nota su Atti dell'Unione europea n. [60/1](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

¹² L'art 21 stabilisce che gli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti possono, in forza di tale titolo e di un documento di viaggio, purché tali documenti siano in corso di validità, circolare liberamente per un periodo non superiore a tre mesi nel territorio delle altre Parti contraenti.

¹³ Art. 20, par. 1, lett. e).

¹⁴ Art. 25, par. 6: "Gli Stati membri possono decidere che il presente articolo si applica anche agli altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal Paese d'origine o prima dell'arrivo del richiedente nel territorio degli Stati membri, e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione internazionale".

Permesso di soggiorno (art. 26).

La proposta prevede una esplicita armonizzazione del periodo di validità e del formato del permesso di soggiorno¹⁵, mantenendo tuttavia la differenza tra beneficiari di protezione sussidiaria e rifugiati:

- per i beneficiari dello *status* di rifugiato il permesso di soggiorno avrà un periodo di validità di tre anni, rinnovabile per periodi di tre anni;
- per i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria il permesso di soggiorno avrà un periodo di validità di un anno, rinnovabile per periodi di due anni.

Documenti di viaggio (art. 27).

E' proposto di armonizzare le caratteristiche di sicurezza e gli elementi biometrici minimi dei documenti di viaggio, di cui al [regolamento \(CE\) n. 2252/2004](#), del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, e si prescrive che tali documenti siano validi per almeno un anno.

Libera circolazione nel territorio dello Stato membro (art. 28).

La proposta codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (vd. causa [C-443/14](#)) e introduce la possibilità per gli Stati membri di imporre condizioni di soggiorno qualora queste siano necessarie per facilitarne l'integrazione.

Accesso all'occupazione (art. 30).

L'articolo rende espliciti i diritti di parità di trattamento connessi all'occupazione, con l'obbligo per gli Stati membri di agevolarne l'accesso, per quanto riguarda in particolare:

- le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, l'orario di lavoro, le ferie e i giorni festivi, nonché le prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro;
- la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano;
- le opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze e tirocinio sul luogo di lavoro;
- i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego.

Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche e convalida delle competenze (art. 32).

Si ribadisce la parità di trattamento e l'obbligo di agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche alle procedure di cui alla [direttiva 2005/36/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. L'obbligo della parità di trattamento per quanto riguarda la convalida delle competenze è indicato in un paragrafo aggiuntivo.

Sicurezza sociale (art. 33).

Viene precisato che i beneficiari di protezione internazionale godono dello stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione per quanto riguarda la sicurezza sociale. L'art. 2 fa inoltre riferimento ai settori della sicurezza sociale definiti dal [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e riguardanti le prestazioni di malattia, le prestazioni di maternità e di paternità assimilate, le prestazioni d'invalidità, le prestazioni di vecchiaia, le prestazioni per i

¹⁵ Il permesso di soggiorno dovrà essere rilasciato secondo il modello uniforme stabilito dal [regolamento \(CE\) n. 1030/2002](#).

superstiti, le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione, le prestazioni di pensionamento anticipato e le prestazioni familiari.

6. Per quanto concerne l'obiettivo di potenziare gli incentivi di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale:

Assistenza sociale (art. 34).

L'assistenza sociale è definita all'art. 2, sulla base della giurisprudenza (vd. causa [C-140/12](#)), in quanto "prestazioni concesse in aggiunta o al di là delle prestazioni di sicurezza sociale, con l'obiettivo di garantire il soddisfacimento dei bisogni di base di chi non dispone di risorse sufficienti". Si propone di mantenere l'attuale possibilità di limitare la concessione dell'assistenza sociale alle prestazioni essenziali per i beneficiari di protezione sussidiaria¹⁶.

Si propone inoltre di consentire agli Stati membri di subordinare l'accesso a determinate prestazioni di assistenza sociale all'effettiva partecipazione dei beneficiari di protezione internazionale a misure di integrazione.

Accesso alle misure di integrazione (art. 38).

La proposta consente agli Stati membri di rendere obbligatoria la partecipazione a misure di integrazione¹⁷.

Incidenza sul bilancio.

La Commissione dichiara che la proposta non comporta alcun onere finanziario o amministrativo per l'Unione europea e pertanto non incide sul suo bilancio.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il 21 settembre 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [relazione elaborata dal Ministero dell'Interno](#) sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritengono rispettati i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La relazione fornisce una **valutazione complessivamente positiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**, in quanto si ritiene questo contribuisca a "compiere passi sostanziali verso la convergenza dei sistemi nazionali, in particolare per quanto riguarda l'uniformità negli Stati membri dei tassi di riconoscimento e del livello dei diritti previsti dai sistemi di asilo nazionali in relazione ai tipi di *status* di protezione".

Ritiene altresì il progetto conforme all'interesse nazionale.

¹⁶ La Commissione specifica che "le prestazioni essenziali vanno intese nel senso che comprendono almeno un sostegno al reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale se tali prestazioni sono previste e concesse ai cittadini dello Stato membro in questione".

¹⁷ La Commissione evidenzia tuttavia che, nell'imporre ai beneficiari di protezione internazionale di partecipare effettivamente a misure di integrazione, in conformità della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle gravi difficoltà personali (vd. causa [C-579/13](#)).

Tuttavia, al fine di evitare di gravare eccessivamente sulle autorità decidenti, pur condividendo "il principio di fondo sulla **necessità di verificare periodicamente ed in modo attivo la permanenza del bisogno di protezione**", nella relazione si propone di **prolungare il periodo di durata del permesso di soggiorno** indicato nella proposta di regolamento, in quanto il riesame si ricollega alla durata del permesso di soggiorno stesso.

Non vi sono osservazioni con riferimento all'**impatto finanziario** della proposta e ai suoi **effetti sull'ordinamento nazionale**, né sono rilevati effetti sulle **competenze regionali e delle autonomie locali**, sull'**organizzazione della pubblica amministrazione** e sulle **attività dei cittadini e delle imprese**.

Il 3 ottobre 2010 è stata inoltre trasmessa alle Camere la [relazione elaborata dal Ministero del Lavoro](#), la quale fa particolare riferimento agli aspetti della proposta di più stretta competenza di tale dicastero.

Le criticità riscontrate sono le seguenti:

- Art. 22 (disposizioni generali) e art. 30 (accesso all'occupazione).

L'art. 22 prevede che determinati diritti (accesso all'occupazione e sicurezza sociale) possano essere subordinati al possesso del permesso di soggiorno e l'art. 30 stabilisce che "i beneficiari di protezione internazionale hanno il diritto di esercitare un'attività di lavoro dipendente o autonomo nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione. non appena sia stata loro riconosciuta la protezione".

Nella relazione si osserva al riguardo che all'art. 30, par. 1, dovrebbe essere specificato che "**è fatto salvo quanto attualmente previsto dall'articolo 15 della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**" (tale articolo prevede che gli Stati membri garantiscano "l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente")¹⁸.

Evidenzia inoltre che il [Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142](#), in attuazione della direttiva 2013/33/CE, all'articolo 22 prevede che, al fine di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, il permesso di soggiorno per richiesta asilo consenta di svolgere attività lavorativa trascorsi **60 giorni dalla domanda di protezione internazionale**.

L'art. 30, par. 2, elenca i diritti di parità di trattamento connessi all'occupazione: per evitare il rischio che tale elenco sia interpretato come tassativo, si propone di inserire, dopo la parola protezione, l'inciso "in particolare per quanto riguarda".

- Art. 34 (assistenza sociale).

La disposizione suscita dubbi laddove, sia pure in modo facoltativo, subordina la concessione di "non meglio precisate prestazioni di assistenza sociale" all'effettiva partecipazione del beneficiario di protezione internazionale a misure di integrazione. La relazione evidenzia che, "trattandosi di persone che hanno già ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale e quindi probabilmente fuoriuscite dal sistema di accoglienza, tale norma appare tra l'altro di difficile applicazione pratica". Chiede pertanto l'eliminazione della seconda parte del primo paragrafo dell'articolo 34.

- Art. 37 (accesso all'alloggio).

¹⁸ Il diritto di lavorare prima che lo *status* di protezione internazionale venga riconosciuto è, tra l'altro, garantito dalla proposta di rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza.

L'articolo prevede che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle applicabili agli altri cittadini di Paesi terzi soggiornanti regolarmente nel territorio dello Stato membro interessato che si trovano in una situazione comparabile (analogamente a quanto già previsto nella vigente direttiva¹⁹).

La relazione fa presente che l'attuale normativa italiana appare più favorevole, in quanto il Decreto legislativo n. 18/2014 prevede che "l'accesso ai benefici relativi all'alloggio previsti dall'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è consentito ai titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani". Osserva quindi che "la nuova disposizione, essendo contenuta in un regolamento che non dovrebbe consentire il mantenimento di condizioni più favorevoli, peggiorerebbe nel nostro ordinamento il diritto all'alloggio attualmente riconosciuto ai rifugiati". Suggerisce pertanto di chiedere di rendere la disposizione facoltativa, "facendo salve le disposizioni più favorevoli contenute nelle normative nazionali."

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Camera dei rappresentanti del Belgio (ha concluso l'esame senza osservazioni), Senato e Camera dei deputati della Repubblica ceca, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, Houses of Oireachtas di Irlanda, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato e Sejm polacchi, Camera dei deputati della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento svedese e Senato olandese. La Camera dei deputati della Repubblica ceca e la Camera dei deputati della Romania hanno concluso l'esame con risoluzioni intese ad avviare un dialogo politico con la Commissione europea (per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)).

12 ottobre 2016
A cura di Viviana Di Felice

¹⁹ "Gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nei loro territori".