

Come utilizzare bene i margini di manovra lasciati agli Stati membri dalla direttiva qualifiche? Estendendo ai familiari il riconoscimento della protezione internazionale

Erika Colombo (Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano La Statale) - 14 gennaio 2022

SOMMARIO: 1. Premessa: la clausola di compatibilità prevista dall'art. 3 della direttiva 2011/95. – 2. La giurisprudenza relativa alla clausola di compatibilità. – 3. Il caso *Bundesrepublik Deutschland*. – 4. I rapporti tra l'articolo 3 e l'articolo 23 della direttiva qualifiche. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Nel [parere del 6 ottobre 2021](#), reso Nella [sentenza del 9 novembre 2021, causa C-91/20, Bundesrepublik Deutschland](#), la Corte di giustizia ha affrontato una delicata questione che riguarda la [direttiva 2011/95/UE](#) (cd. direttiva qualifiche), la quale, come è noto, definisce in maniera piuttosto minuziosa i presupposti e le clausole di esclusione del riconoscimento degli status di rifugiato e di titolare di protezione sussidiaria. La disciplina è, per molti aspetti, dettagliata, ma lascia alcuni margini di discrezionalità agli Stati membri. La questione esaminata dalla Corte nel caso in esame riguarda la possibilità per gli Stati stessi di adottare, ai sensi dell'art. 3 (c.d. clausola di compatibilità), disposizioni nazionali più favorevoli rispetto a quelle contenute nella direttiva, a condizione che la normativa statale sia compatibile con la direttiva stessa. La sentenza riveste un'importanza particolare, in quanto contribuisce a chiarire i rapporti tra la disciplina dell'Unione e le normative dei singoli Stati membri. In particolare, essa precisa le condizioni alle quali possono essere adottate disposizioni statali più favorevoli, rispetto al regime comune, al fine di preservare valori fondamentali quali l'unità della famiglia e l'interesse superiore del minore.

2. Il riconoscimento agli Stati membri del potere di adottare disposizioni più favorevoli solleva questioni complesse, in quanto determina un discostamento dall'obiettivo di armonizzazione delle legislazioni nazionali, che la direttiva qualifiche persegue (cfr. considerando n. 12 e n. 13 della direttiva; per un commento all'articolo, si veda: H. DÖRIG, *Asylum Qualification Directive 2011/95/EU*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd edition, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, Article 3, pp. 1128-1130).

Proprio per questa ragione, la Corte di giustizia è stata più volte investita del problema di definire l'ampiezza di questo potere.

In particolare, nella causa *B e D* ([Corte giust. 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, B e D](#)), la Corte aveva valutato se fosse possibile riconoscere lo status di rifugiato, facendo leva sull'art. 3, a una persona che aveva commesso un reato di diritto comune e alla quale si applicava pertanto la clausola di esclusione della protezione internazionale prevista dall'articolo 12, paragrafo 2. La Corte ha escluso questa possibilità, e ciò allo scopo di "preservare la credibilità del sistema di protezione" previsto dalla direttiva.

Inoltre, nella sentenza *M'Bodj* ([Corte giust. 18 dicembre 2014, causa C-542/13, M'Bodj](#)), la Corte ha stabilito che l'art. 3 della direttiva non consente a uno Stato membro di riconoscere lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo, vittima di un'aggressione nello Stato membro ospitante, che non potrebbe disporre di terapie adeguate nel paese d'origine (per un'analisi più ampia del tema, si veda: C. BAULOZ, *Foreigners: Wanted Dead or Alive? Medical Cases before European Courts and the Need for an Integrated Approach to Non-Refoulement*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, pp. 409-441).

Ciò è stato peraltro confermato nella sentenza resa nel caso *Abdida* ([Corte giust. 18 dicembre 2014, causa C-562/13, Abdida](#)). Sebbene la causa fosse collegata all'interpretazione della direttiva rimpatri (direttiva 2008/115/CE), la Corte ha ribadito che una normativa nazionale che ammette la possibilità di riconoscere un permesso di soggiorno per motivi di salute esula dall'ambito applicativo della direttiva qualifiche (e, nello specifico, della clausola di compatibilità), poiché la relativa istanza non può essere qualificata come domanda di protezione internazionale.

D'altronde, come già sostenuto nelle sentenze *B e D* (punto 118) e *M'Bodj* (punto 46), l'ipotesi in cui uno Stato membro preveda all'interno del proprio sistema di asilo una forma di protezione per ragioni diverse dalla necessità di protezione internazionale e, in particolare, su base discrezionale per motivi caritatevoli o umanitari "non rientra, come indica il considerando 9 della [direttiva qualifiche], nell'ambito di applicazione di quest'ultima", ma costituisce una specifica attuazione di quanto previsto all'articolo 6, par. 4 della sopracitata direttiva rimpatri (sul punto, S. AMADEO, F. SPITALERI, *La politica comune dell'immigrazione e dell'asilo*, in L. DANIELE (a cura di) *Diritto del Mercato Unico Europeo e dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 409-420).

Ancora, nella sentenza *Ahmedbekova* ([Corte giust. 4 ottobre 2018, causa C-652/16, Ahmedbekova](#)), la Corte ha precisato che l'art. 3 della direttiva qualifiche va letta alla luce degli obiettivi e del sistema complessivo delle norme di detta direttiva. Essa ha ribadito che questa disposizione osta a disposizioni nazionali dirette a riconoscere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria a cittadini di paesi terzi o apolidi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale.

Orbene, come emerge dalle molteplici pronunce qui richiamate, finora la Corte ha giudicato le normative oggetto di rinvio pregiudiziale incompatibili con l'art. 3.

Nella sentenza qui in commento la Corte, per la prima volta, ha considerato una disposizione nazionale, maggiormente favorevole rispetto alla normativa comune, rispettosa della clausola di conformità, in quanto non recante pregiudizio all'obiettivo di ravvicinamento delle norme sul riconoscimento e sul contenuto della protezione internazionale, sotteso alla direttiva qualifiche.

3. La vicenda che ha dato luogo al caso *Bundesrepublik Deutschland* è molto particolare.

Essa riguardava una minore, cittadina tunisina, nata in Germania da madre tunisina e padre siriano. Quest'ultimo aveva chiesto e ottenuto in Germania il riconoscimento dello status di rifugiato. L'analoga istanza presentata dalla figlia era stata invece rigettata. La decisione negativa era stata confermata dal tribunale amministrativo tedesco, con la motivazione che la minore era cittadina tunisina e non aveva alcun motivo di temere persecuzioni nello Stato di cittadinanza. Ad essa non poteva pertanto essere riconosciuto lo status di rifugiato, disciplinato dalla direttiva qualifiche. Contro questa pronuncia, l'interessata proponeva ricorso per cassazione davanti alla Corte amministrativa. Quest'ultima rilevava che la legge tedesca prevede la possibilità di riconoscere, in via derivata e ai fini del mantenimento dell'unità del nucleo familiare, lo status di rifugiato al figlio minore, non coniugato, di un cittadino di paese terzo, al quale tale status è già stato riconosciuto ai sensi della direttiva 2011/95. Poiché al padre siriano l'asilo era già stato riconosciuto, l'interessata avrebbe potuto ottenere, in forza di questa normativa interna, il medesimo status. La Corte amministrativa tedesca si chiedeva tuttavia se una normativa del genere fosse compatibile con gli articoli 3 e 23 di detta direttiva. Essa ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre la relativa questione alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Nella sua sentenza, la Corte di giustizia ha fatto due premesse. Innanzitutto, essa ha sottolineato che un minore, che si trovi nella condizione della ricorrente nel giudizio principale, "non ha diritto ad ottenere lo status di rifugiato su base individuale ai sensi della disciplina prevista dalla direttiva 2011/95" (punto 28). La cittadinanza di un paese terzo, nel quale il minore potrebbe beneficiare di una protezione effettiva, esclude la possibilità di riconoscimento di questo status.

Inoltre, la Corte ha ricordato che esiste nella direttiva qualifiche una disposizione che tutela l'unità familiare del rifugiato. Si tratta dell'art. 23, il quale prescrive "agli Stati membri di adattare il loro diritto nazionale" in modo che i familiari del rifugiato o del titolare di protezione sussidiaria, che non hanno individualmente il diritto a uno di questi status, "possano aver diritto a taluni vantaggi, che comprendono in particolare il rilascio di un titolo di soggiorno, l'accesso al lavoro o all'istruzione e che hanno ad oggetto il

mantenimento dell'unità del nucleo familiare" (punto 36). La Corte ha tuttavia precisato che "l'obbligo degli Stati membri di prevedere l'accesso ai suddetti vantaggi non si estende ai figli del beneficiario di protezione internazionale nati nello Stato membro ospitante da un nucleo familiare ivi costituito" (punto 37). Sembra di capire che tale disposizione non tutelava quindi, nel caso di specie, l'interessata, in quanto nata in Germania da una coppia formatasi in questo Stato membro.

Ciò premesso, la Corte è passata all'esame dell'art. 3. Ha ricordato che questa disposizione "consente agli Stati membri 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 [suddetta] direttiva"" (punto 38).

Inoltre, si è soffermata sulla precisazione, contenuta nella disposizione citata, secondo cui la normativa statale più favorevole deve essere "compatibile con la direttiva 2011/95". Ha chiarito che questo inciso significa che la disciplina interna "non deve compromettere l'economia generale o gli obiettivi di detta direttiva". In particolare, sono "vietate, norme dirette a riconoscere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria a cittadini di paesi terzi o apolidi che si trovino in *situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale*" (punto 40; corsivo aggiunto).

La Corte ha poi stabilito che "il riconoscimento automatico, in forza del diritto nazionale, dello status di rifugiato a familiari di una persona alla quale tale status è stato conferito in forza del sistema istituito dalla direttiva 2011/95, non è, a priori, privo di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale" (punto 41). In particolare, essa ha sottolineato due elementi che fanno emergere il collegamento tra normative, come quella tedesca, e la "logica della protezione internazionale".

Da un lato, "il legame stretto tra siffatti provvedimenti e la logica della protezione internazionale" emerge da quanto stabilito dagli stessi "redattori" della Convenzione di Ginevra. L'atto finale della Conferenza, che ha elaborato il testo della Convenzione, sottolinea infatti che l'unità della famiglia "è un diritto essenziale del rifugiato" e raccomanda agli Stati firmatari di "disporre i provvedimenti necessari per la protezione della famiglia del rifugiato" e, in particolare, per "il mantenimento dell'unità del nucleo familiare del rifugiato". La Corte ha ricordato che il legame di normative del genere con la logica della protezione internazionale è stata "confermata in numerose occasioni dagli organi dell'UNHCR" (punto 42).

D'altro lato, è la stessa direttiva 2011/95 a riconoscere "l'esistenza di tale legame prevedendo, in termini generali, all'articolo 23, paragrafo 1, l'obbligo per gli Stati membri di provvedere al mantenimento dell'unità del nucleo familiare del beneficiario di protezione internazionale" (punto 43).

Alla luce di queste considerazioni la Corte ha stabilito che una normativa nazionale che, al fine di preservare l'unità familiare, estende lo status di rifugiato al figlio minore di un soggetto che ha già ottenuto il riconoscimento

di tale status, quando il minore non può accedere in prima persona alla protezione internazionale, è compatibile con l'economia generale e con gli obiettivi della direttiva 2011/95 e può essere, quindi, validamente fondata sull'art. 3 di questa direttiva.

Tuttavia, la Corte ha fissato alcuni limiti. Essa ha chiarito che in alcune situazioni, il riconoscimento automatico dello status di rifugiato al figlio minore contrasta con la direttiva qualifiche. Si tratta, nello specifico: *i)* dell'ipotesi in cui si vorrebbe attribuire una forma di protezione internazionale in presenza di una causa di esclusione espressamente prevista dalla direttiva; *ii)* del caso in cui il figlio avrebbe diritto, sulla base della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro, a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato. E ciò, chiaramente, in un'ottica di maggior garanzia, che assicuri il maggior livello di protezione possibile ai soggetti in gioco.

Al di fuori delle due ipotesi sopra menzionate, dunque, l'art. 3 della direttiva 2011/95 non osta a che uno Stato membro, in base a disposizioni nazionali più favorevoli, riconosca, a titolo derivato e ai fini del mantenimento dell'unità del nucleo familiare, lo status di rifugiato al figlio minore di un cittadino di un paese terzo, al quale tale status è stato riconosciuto ai sensi della disciplina stabilita dalla direttiva qualifiche, anche nel caso in cui detto figlio sia nato nel territorio di detto Stato membro e possieda, tramite l'altro genitore, la cittadinanza di un paese terzo nel quale non sarebbe esposto al rischio di persecuzioni.

4. Tanto premesso, pare fin da subito interessante sottolineare che la disposizione più favorevole adottata dalla Germania non riguardava di per sé i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e non mirava neppure alla tutela di soggetti sottoposti a rischi, diversi dalla persecuzione o dal pericolo di un grave danno, ma comunque meritevoli di protezione da parte dello Stato membro ospitante. Essa perseguiva lo scopo specifico di preservare l'unità della famiglia del beneficiario di protezione internazionale, attraverso la tecnica dell'estensione al familiare di quella stessa forma di protezione che il soggetto in questione ha già ottenuto.

È parimenti interessante sottolineare che una soluzione simile era stata prospettata nel 2001 in occasione della revisione della direttiva qualifiche. La Commissione aveva proposto di introdurre l'obbligo per gli Stati membri di provvedere “a che i familiari al seguito siano ammessi a godere del medesimo status del richiedente la protezione internazionale” ([COM\(2001\) 510 definitivo](#), p. 42). Questa iniziativa non ha poi avuto seguito.

L'attuale disciplina, contenuta nell'articolo 23, non ignora l'esigenza di tutelare l'unità della famiglia, ma lo fa attraverso il diverso meccanismo del riconoscimento ai familiari di alcuni vantaggi, quali il rilascio di un titolo di soggiorno, l'accesso al lavoro, l'accesso all'istruzione ed altri vantaggi funzionali al mantenimento dell'unità del nucleo familiare (per un commento, si veda: H. BATTJES, *Asylum Qualification Directive 2011/95/EU*, in K.

HAILBRONNER, D. THYM (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd edition, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, Article 23, pp. 1259-1265). Il familiare non accede quindi alla protezione internazionale. Anzi, l'art. 23 stabilisce espressamente che, per poter accedere a questi vantaggi, il componente del nucleo familiare non debba soddisfare, individualmente, le condizioni necessarie per ottenere la protezione internazionale.

L'art. 23 fissa, tuttavia, delle condizioni che restringono la possibilità di ottenere i vantaggi in questione. Tra le altre cose è previsto che il familiare deve trovarsi nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale (sull'interpretazione di tale concetto si vedano le [conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour alla causa in commento rese il 12 maggio 2021](#)). Inoltre, l'obbligo di riconoscere i vantaggi citati non si estende ai figli del beneficiario di protezione internazionale nati nello Stato membro ospitante, nell'ambito di un nucleo familiare ivi costituito.

Si possono verificare pertanto delle situazioni nelle quali la specifica tecnica scelta dal legislatore dell'Unione si rivela inadatta a tutelare l'unità familiare. Ecco che soccorre allora l'art. 3 della direttiva qualifiche, il quale apre uno spazio di intervento agli Stati membri, che è limitato dal solo divieto, ribadito e precisato nel caso in commento, di riconoscere lo status di rifugiato o di titolare di protezione internazionale "in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale". Gli Stati membri possono ricorrere alla clausola di compatibilità se ricorrono elementi che confermano l'esistenza di questo legame. Indizi a conferma del nesso possono essere ricavati dall'analisi della Convenzione di Ginevra, e dei lavori preparatori che hanno condotto all'elaborazione di questa Convenzione, dalla prassi dell'UNHCR e da un esame dell'economia generale e degli obiettivi della stessa direttiva 2011/95.

5. La soluzione elaborata dalla Corte consente di svolgere alcune considerazioni in merito al ruolo che può assumere la protezione internazionale quando viene in rilievo il diritto al rispetto della vita familiare. La Corte ha interpretato estensivamente la clausola di compatibilità di cui all'articolo 3 della direttiva qualifiche, riconoscendo un ampio margine di manovra agli Stati membri quando viene perseguita la finalità di salvaguardare questo diritto fondamentale.

Questa impostazione solleva alcuni interrogativi in merito agli strumenti predisposti dall'ordinamento dell'Unione. Ci si può domandare, in particolare, se la garanzia prevista dall'art. 23 possa ritenersi sufficiente. Se è vero, come afferma l'AG nelle proprie conclusioni, che "il diritto d'asilo, quale sancito all'articolo 18 della Carta, non ha né la finalità né la vocazione di garantire l'unità del nucleo familiare, bensì quella di rispondere ad un bisogno di protezione internazionale" (punto 133), è ancor più vero che il titolare di protezione internazionale gode, al pari di ogni persona, di diritti fondamentali, come il rispetto della vita familiare, che, al di là di valutazioni astratte, vanno salvaguardati attraverso la tecnica che si rivela più adeguata.

La sentenza della Corte nel caso *Bundesrepublik Deutschland* rappresenta sicuramente un segnale importante in tal senso: benché la scelta di estendere automaticamente ai familiari lo status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria non possa essere considerata l'unica opzione possibile per tutelare l'unità del nucleo familiare, una disposizione del genere è del tutto coerente con la logica della protezione internazionale e potrebbe pertanto essere inserita nella stessa direttiva qualifiche. Una modifica della direttiva 2011/95 che recepisce questa soluzione sarebbe auspicabile. Finché ciò non accadrà, la predisposizione da parte degli Stati membri di "disposizioni più favorevoli", che vadano in questa direzione, non solo è compatibile con il diritto dell'Unione, ma è coerente con la centralità riconosciuta dalla Carta al diritto al rispetto della vita familiare nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione.