

Eugenia Reitano

**Corte di Giustizia UE, Grande Sezione,
sentenza 14 maggio 2019, cause riunite
C-391/16, C-77/17 e C-78/17**

2020-4.4

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo, Federica Antonietta Gentile, Gemma Halliday, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori: *Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Testo chiuso nel mese di dicembre 2020

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

Il 14 maggio del 2019 la Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora in avanti CGUE) ha adottato la sentenza sulle cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17 ribadendo i principi fondamentali che gli stati devono rispettare quando decidono di respingere o rimpatriare persone a cui siano state negate o revocate misure di protezione ai sensi della Direttiva 2011/95.

La sentenza viene resa, ai sensi dell'art 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora in avanti TFUE), su richiesta della Corte suprema amministrativa della Repubblica Ceca e del Consiglio per il contenzioso degli stranieri belga, ed ha ad oggetto tre controversie riguardanti diversi ricorsi. Questi, in estrema sintesi i fatti delle tre vertenze.

C. 391/16 M contro Ministerstvo vnitra (Ministero dell'interno della Repubblica Ceca)

Il sig. M. originario della Cecenia (Russia) aveva ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo in quanto aveva ragioni legittime di temere di essere perseguitato nello Stato di cittadinanza. Prima di questa concessione, M. era stato condannato a una pena detentiva di 3 anni, e dopo aver ottenuto l'asilo, venne condannato a una pena detentiva di 9 anni per aver commesso un furto e un'estorsione in condizioni di recidiva. Il 29 aprile del 2014 il Ministro dell'Interno decideva di revocare l'asilo e di concedere la protezione sussidiaria, in quanto egli era stato condannato in via definitiva per un reato particolarmente grave e rappresentava un pericolo per la sicurezza dello Stato. Il sig. M. impugnava la decisione dinanzi alla Corte regionale di Praga, ed a seguito del rigetto da parte di quest'ultima, proponeva ricorso per cassazione di fronte al giudice del

rinvio. Il giudice si interrogava sulla validità delle disposizioni della direttiva 2011/95 alla luce della Carta europea dei diritti fondamentali, del TFUE, dei principi dell'Unione e del TUE, a causa di un'eventuale violazione della Convenzione di Ginevra.

In un rapporto sulla direttiva, l'UNHCR ribadiva dei dubbi già precedentemente espressi, riguardo alla conformità dell'articolo 14, paragrafi 4 e 6, della direttiva 2004/83 con la Convenzione di Ginevra. Infatti, l'art. 14 estende le ragioni di esclusione dello status di rifugiato, violando sia le clausole della Convenzione che sono considerate assolutamente tassative, sia l'articolo 42 che vieta agli stati contraenti di formulare riserve riguardo all'art 1. Inoltre, sebbene l'articolo 33 della Convenzione consenta di respingere una persona verso il paese di origine, non incide sullo status di rifugiato nel paese dove soggiorna.

Il giudice afferma però che parte della dottrina condivide l'idea che la direttiva 2011/95 sia conforme alla Convenzione di Ginevra. Qualora ad un soggetto venga revocato lo status di rifugiato, continuerebbe ad essere tollerato dallo stato membro ospitante, godendo di diritti minimi e dunque di uno status limitato. La direttiva inoltre contrasta con alcune norme in materia di diritto di asilo dell'ordinamento ceco, perché non viene recepito l'articolo 14, violando il diritto dell'Unione.

Il giudice giunge allora alla sospensione del processo e sottopone alla CGUE la seguente questione pregiudiziale:

“Se l'articolo 14, paragrafi 4 e 6, della direttiva 2011/95(...) sia invalido in quanto viola l'articolo 18 della Carta (...), l'articolo 78, paragrafo 1, [TFUE] e i principi del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 6 , paragrafo 3, [TUE]”.

C-77/17 X contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides del Regno del Belgio

Il sig. X, cittadino ivoriano, veniva condannato nel 2010 dal Tribunale di primo grado di Bruxelles ad una pena detentiva di 30 mesi, poi in parte sospesa, per percosse e lesioni volontarie, detenzione ingiustificata di arma bianca e detenzione di arma vietata; nel 2011 veniva condannato dalla Corte d'appello di Bruxelles ad una pena detentiva di 4 anni per violenza sessuale su minore di età compresa tra 14 e i 16 anni. Nel 2015 X presentava una domanda di asilo per il timore di persecuzioni dovuto al fatto che i familiari erano legati al precedente regime della Costa d'Avorio e all'ex presidente Laurent Gbagbo. Il 19 agosto 2016 il commissario generale rifiutava di riconoscere lo status di rifugiato, sulla base dell'articolo 52/4 secondo comma della legge 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri.

X costituiva un pericolo per la società in relazione alla natura grave dei reati e non era possibile concedere la protezione sussidiaria; non poteva però essere respinto, perché il respingimento sarebbe stato incompatibile con gli articoli 48/3 e 48/4 della stessa legge. Il sig. X impugnava la decisione dinanzi al giudice del rinvio. Il giudice rilevava che l'articolo 52/4 recepisce nell'ordinamento belga l'articolo 14 paragrafo 5 della direttiva 2011/95. Si interrogava sul rapporto di questa disposizione con l'art. 18 della Carta e l'art. 78 del TFUE che obbligano l'Unione a rispettare la Convenzione di Ginevra. La Convenzione definisce chiaramente lo status di rifugiato e non sembrerebbe negare il riconoscimento solo perché

il soggetto costituisce un pericolo per la sicurezza nazionale e una minaccia grave per lo Stato.

Tuttavia, l'art. 14 della direttiva definirebbe la possibilità di negare lo status proprio per questi motivi, che dovrebbero corrispondere agli art. 32 e 33 della Convenzione ma in realtà disciplinerebbero l'espulsione dei rifugiati e non le condizioni per il loro riconoscimento. Parrebbe allora che l'articolo 14 preveda una nuova clausola di esclusione dello status, non prevista nella Convenzione e dunque contraria al diritto internazionale; tra l'altro comporterebbe gravi conseguenze con la perdita di diritti legati allo status.

Il Commissario per il contenzioso sugli stranieri giunge allora alla sospensione del processo e sottopone alla CGUE le seguenti questioni pregiudiziali:

“1) Se occorre interpretare l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2011/95 (...) nel senso che esso crea una nuova clausola di esclusione dello status di rifugiato previsto dall'articolo 13 della stessa direttiva e, di conseguenza, dall'articolo 1, [sezione]A, della Convenzione di Ginevra.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 14 paragrafo 5, così interpretato, sia compatibile con l'articolo 18 della Carta (...) e con l'articolo 78, paragrafo 1 [TFUE], i quali prevedono, segnatamente, la conformità del diritto europeo con la Convenzione di Ginevra, la cui causa di esclusione, prevista dall'articolo 1 [sezione]F, è formulata in modo tassativo e va interpretata in modo restrittivo.

3) In caso di risposta negativa alla [prima questione] se occorre interpretare l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva 2011/95 (...) nel

senso che esso introduce un motivo di rifiuto dello status di rifugiato che non è previsto nella Convenzione di Ginevra, il cui rispetto è imposto dall'articolo 18 della Carta (...) e dall'articolo 78, paragrafo 1, [TFUE].

4) In caso di risposta affermativa alla [terza] questione, se l'articolo 14 paragrafo 5, della direttiva citata sia compatibile con l'articolo 18 della Carta (...) e con l'articolo 78, paragrafo 1 [TFUE] , i quali prevedono, segnatamente, la conformità del diritto europeo derivato con la Convenzione di Ginevra , dal momento che esso introduce un motivo di rifiuto dello status di rifugiato senza alcun esame del timore di persecuzione, come impone l'articolo 1, [sezione]A , della Convenzione di Ginevra.

5) In caso di risposta negativa alle questioni [prima e terza], come si debba interpretare l'articolo 14, paragrafo 5, della direttiva citata in senso conforme all'articolo 18 della Carta e all'articolo 78, paragrafo 1, [TFUE], i quali prevedono, segnatamente, la conformità del diritto europeo derivato con la Convenzione di Ginevra”.

C-78/17 X contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides del Regno del Belgio

Il sig. X, cittadino della Repubblica democratica del Congo, otteneva nel 2007 il riconoscimento dello status di rifugiato. Nel 2010 la Corte d'assise di Bruxelles lo condannava ad una pena detentiva di 25 anni per omicidio e furto aggravato. Nel 2016 il commissario generale revocava lo status di rifugiato, in applicazione dell'articolo 55/3/1, paragrafo 1 della legge del 15 dicembre 1980, poiché il soggetto veniva considerato pericoloso; inoltre il commissario formulava un parere secondo il quale l'allontanamento del sig. X era possibile, poiché i timori esistenti al

momento della richiesta nel 2007 non erano più attuali. Il sig. X impugna la decisione dinanzi al giudice del rinvio e quest'ultimo reputa che sussistono diversi motivi per interrogarsi sulla validità dell'articolo 14, paragrafo 4 della direttiva 2011/95 alla luce dell'articolo 18 della Carta e dell'articolo 78 paragrafo 1, del TFUE. Il Consiglio per il contenzioso sugli stranieri giunge allora alla sospensione del processo e sottopone alla CGUE le medesime questioni pregiudiziali esposte nel precedente ricorso.

Con ordinanza del presidente della Corte vengono riunite le tre cause C-77/17, C-78/17 e C-391/16. Sostanzialmente le questioni pregiudiziali chiedono di accertare se l'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95 soddisfi le condizioni materiali dell'articolo 2 della stessa direttiva, che definisce la qualità di rifugiato e violi, dunque, la Convenzione di Ginevra, perché le ipotesi previste nell'articolo 14 non corrispondono alle cause di esclusione e cessazione della Convenzione che hanno carattere tassativo, e di conseguenza siano considerate illegittime, alla luce dell'articolo 18 della Carta e 78 del FFUE. I giudici nazionali sollevano tali questioni pregiudiziali, anche in base alle preoccupazioni espresse dall'UNHCR in merito alla compatibilità delle disposizioni con la convenzione di Ginevra.

La corte afferma innanzitutto l'esistenza di un principio ermeneutico generale per cui un atto dell'Unione deve essere interpretato in modo da non renderlo invalido e in conformità con il diritto primario e con le disposizioni della Carta.

Dunque, come in questo caso, quando un testo del diritto derivato dell'Unione ammette diverse interpretazioni, la preferenza deve ricadere su quella interpretazione che rende conforme la disposizione al diritto

primario. La Corte allora verifica se l'articolo 14 paragrafi da 4 a 6 della direttiva 2011/95 può essere interpretato in modo conforme a quanto previsto dall'articolo 78 paragrafi 1 del TFUE e l'articolo 18 della Carta, assicurando il livello di protezione garantito dalla Convenzione di Ginevra.

Viene analizzato il sistema istituito dalla direttiva. Le disposizioni mirano a garantire sia l'applicazione di criteri comuni per l'identificazione di persone che necessitano di protezione internazionale, sia un minimo livello di garanzie all'interno dello stato. La direttiva rientra nel sistema europeo comune d'asilo che si basa sul rispetto della Convenzione di Ginevra che è considerata come la fonte primaria della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati, per cui tutte le disposizioni successive devono rispettare nozioni e criteri comuni per l'attribuzione dello status. La direttiva assicura il rispetto della dignità umana e il diritto di asilo dei richiedenti e dei loro familiari, in linea con l'articolo 18 della Carta che garantisce il rispetto della Convenzione. Sebbene la direttiva 2011/95 contenga un proprio sistema normativo con nozioni e criteri comuni per gli stati, essa si basa sulla Convenzione di Ginevra. Il termine rifugiato previsto nell'art 2 riprende la nozione contenuta nella Convenzione, dunque viene identificato lo status come *“Il riconoscimento, da parte di uno stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato”*.

Costituisce un punto fondamentale il richiamo al considerando 21 della direttiva poiché specifica che il riconoscimento ha natura ricognitiva e non costitutiva; dunque un cittadino di un paese terzo o apolide che soddisfi i requisiti materiali previsti nell'articolo 2, è considerato per questo solo fatto, rifugiato e non è necessario un riconoscimento formale. Il rifugiato, in tal modo, diventa beneficiario della protezione internazionale, dei diritti

contenuti nella Convenzione e di tutele giuridiche maggiori previste dagli articoli 24, 28 e 34. Per quanto riguarda le ipotesi previste nell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, le disposizioni si riferiscono alla revoca e al rifiuto dello status di rifugiato e corrispondono alle ipotesi in cui gli Stati membri possono procedere al respingimento previsto nell'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva e nell'articolo 33, paragrafo 2 della Convenzione di Ginevra.

Esiste però una differenza: l'articolo 33 della Convenzione di Ginevra, in ipotesi del genere, in cui il rifugiato abbia commesso gravi reati, non permette di godere del beneficio del non respingimento verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia minacciata; mentre l'articolo 21 della direttiva deve essere interpretato, alla luce dei diritti della Carta, quali l'articolo 4 e l'articolo 19, che vietano la tortura, le pene, i trattamenti inumani o degradanti, e l'allontanamento verso uno stato in cui esiste un serio rischio di essere sottoposto a trattamenti del genere. Ciò vuol dire che gli stati membri non possono procedere ad allontanamenti, estradizioni o espulsioni quando per uno straniero esistano rischi reali di subire trattamenti proibiti dall'articolo 4 e dall'articolo 19 della Carta. Inoltre, l'articolo 14, paragrafi 4 e 5, non deve essere interpretato nel senso che la revoca o il diniego dello status di rifugiato abbia come effetto che l'apolide o il cittadino del paese terzo perda la qualità di rifugiato, nonostante soddisfatti i requisiti dell'articolo 2 della direttiva medesima. Dunque, nel caso in cui uno Stato membro revochi il riconoscimento o non lo conceda ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, i cittadini di paesi terzi o apolidi si trovano privati dello status e non possono godere dei diritti e dei benefici previsti, ma godono, come chiarito dall'articolo 14, paragrafo 6, di un significativo numero di diritti previsto nella Convenzione.

L'articolo 14, paragrafo 6, della direttiva 2011/95 prevede che i soggetti a cui si applicano i paragrafi 4 e 5, godono di diritti specificati negli articoli “3, 4, 16, 22, 31, 32, 33 della Convenzione di Ginevra, o di diritti analoghi, purché siano presenti nel territorio dello Stato membro”.

Dubbi sono sorti intorno all'interpretazione della congiunzione «o» presente nell'articolo; essa a livello linguistico, può essere definita sia con un significato alternativo che cumulativo. In questo caso, letta nel contesto in cui è impiegata e alla luce delle finalità della direttiva, il suo significato non può che essere solo cumulativo. Per quanto riguarda il termine «diritti analoghi» sempre nell'articolo 14, paragrafo 6, sono diritti che si aggiungono a quelli previsti nella direttiva. Dunque l'articolo 14 paragrafo 6 deve essere interpretato, nel senso che, se uno stato membro applica l'articolo 14, paragrafo 4 e 5, privando il rifugiato del diritto di soggiorno indicato nell'articolo 24 della medesima direttiva, il soggetto continua ad essere considerato presente nel territorio dello Stato e vengono a lui riconosciuti non solo i diritti espressamente previsti nell'articolo 14, paragrafo 6, ma anche i diritti definiti nella Convenzione di Ginevra che spettano a qualsiasi rifugiato che si trovi nel territorio ed il cui godimento non necessiti di una residenza regolare. L'UNHCR ritiene che il criterio di regolarità si riferisca al rispetto delle norme del diritto nazionale degli stati contraenti relative alle condizioni di ingresso e soggiorno, considerato che la Convenzione di Ginevra non disciplina tali aspetti [UNHCR, “*Lawfully staying*” *A Note on Interpretation* 3 maggio 1988]. L'UNHCR ha chiarito successivamente che se una residenza non è regolare ai sensi del diritto nazionale, può, valutate le circostanze, essere considerata regolare ai sensi della Convenzione di Ginevra [Si veda *Additional UNHCR observation on article 33(2) of the 1951 Geneva Convention*]

Infatti, in base ad un'altra argomentazione, il rifugiato che rientri in una delle ipotesi previste nell'articolo 14, paragrafo 4 e 5, può essere autorizzato a soggiornare legalmente nel territorio, godendo di tutti i diritti collegati alla Convenzione di Ginevra. D'altronde la direttiva non può mai essere interpretata in contrasto agli obblighi internazionali, quali quelli derivanti dalla Convenzione.

L'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95 garantisce un livello di protezione coerente col sistema previsto dalla Convenzione di Ginevra. In generale, se è vero che la direttiva ha stabilito un sistema di protezione dei rifugiati, specifico per l'Unione Europea, esso è fondato sulla Convenzione e deve garantirne il rispetto. Rispondendo alla questione pregiudiziale, si può dunque affermare che non risultano elementi tali da dubitare della validità di queste disposizioni, rispetto all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 18 della Carta.

Concludendo, le novità più importanti chiarite dalla decisione sono essenzialmente tre:

- 1) L'articolo 14 prevede che rifugiati o richiedenti asilo ai quali sia stato negato o revocato tale status, godano di una protezione maggiore rispetto a quella stabilita dalla Convenzione di Ginevra; il principio di non refoulement, contenuto in essa all'articolo 33, stabilisce il divieto di respingere un soggetto verso un territorio dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza, ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche. Questo principio, infatti, si applica sia ai soggetti che si trovano sul territorio dello stato come rifugiati, sia ai soggetti che si presentano alla frontiera, via mare o via terra, come richiedenti asilo; ma non viene

applicato solo quando il rifugiato viene considerato pericoloso per la sicurezza del paese, o a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, costituisca una minaccia per la collettività dello stato.

2) L'articolo 21, paragrafo 2 della direttiva 2011/95 deve essere interpretato in osservanza dei diritti previsti dalla Carta, in particolare gli articoli 4 e 19, che vietano in termini perentori la tortura, le pene e i trattamenti inumani o degradanti, a prescindere dal comportamento del soggetto, e l'allontanamento verso un paese dove esista il pericolo che venga sottoposto a trattamenti vietati. Dunque, la Carta viene utilizzata come criterio di valutazione per l'applicazione del *principio di non refoulement*, e questo parametro non soffre eccezioni neanche quando il soggetto abbia commesso reati particolarmente gravi o venga considerato pericoloso per la società.

3) L'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2011/95, chiarisce che, a seguito del diniego o della revoca dello status, in realtà il soggetto non perde la qualità di rifugiato, poiché continua a rispondere positivamente ai requisiti materiali richiesti dalla legge, identificati principalmente nel fondato timore di persecuzioni nel suo paese di origine. Questi soggetti anche se non titolari del diritto di soggiorno, possono rimanere nel territorio dello stato e godere di alcuni diritti previsti nella Convenzione di Ginevra, quali: libertà di religione, diritto di adire i tribunali, divieto di discriminazione, diritto all'istruzione pubblica, e via dicendo. Inoltre, godono anche dei diritti previsti dalla Carta, quali: diritto alla libertà professionale, diritto alla salute, diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto alla previdenza e all'assistenza sociale.

