

Causa C-255/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

26 marzo 2019

Giudice del rinvio:Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London
(Regno Unito)**Data della decisione di rinvio:**

22 marzo 2019

Ricorrente:

Secretary of State for the Home Department

Resistente:

OA

Oggetto del procedimento principale

La controversia dinanzi al giudice del rinvio verte sulla cessazione dello status di rifugiato e sulla questione se detto giudice debba accogliere la domanda del ricorrente diretta a che il resistente, un cittadino somalo cui era stato concesso lo status di rifugiato nel Regno Unito nel 2003, venga ora rimpatriato in Somalia. Nel corso del procedimento dinanzi ai giudici del Regno Unito, il motivo iniziale per il suo allontanamento (l'aver commesso un reato grave e rappresentare un pericolo per la comunità, con conseguente esclusione dallo status di rifugiato) è stato abbandonato, e il motivo attualmente addotto è che il resistente ha cessato di essere un rifugiato in quanto «non [può] più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato» [articolo 339A delle Immigration Rules del Regno Unito e articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, divenuto articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/95/UE del Consiglio]. In particolare, il giudice del rinvio deve decidere se la valutazione della sussistenza della «protezione del paese di cui ha la cittadinanza», ai sensi della definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 2 della

direttiva 2004/83, debba basarsi unicamente sulla protezione fornita o messa a disposizione da soggetti statali.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Il rinvio è effettuato ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Il giudice del rinvio chiede un'interpretazione dell'articolo 2, lettera e), e dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2004/83 (in prosieguo: la «direttiva qualifiche»).

Questioni pregiudiziali

- 1) Se la «protezione del paese di cui ha la cittadinanza», ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della [direttiva 2004/83/CE, «direttiva qualifiche»] debba essere intesa come protezione da parte dello Stato.
- 2) Nel decidere la questione della sussistenza di un timore fondato di essere perseguitati, ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della direttiva qualifiche, e la questione dell'esistenza di una protezione contro tale persecuzione, a norma dell'articolo 7 [della direttiva qualifiche], se la «verifica della protezione» o l'«indagine sulla protezione» debba applicarsi a entrambe le questioni e, in caso affermativo, se sia soggetta agli stessi criteri in ciascuna ipotesi.
- 3) A prescindere dall'applicabilità della protezione da parte di soggetti non statali ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), e supponendo che la risposta alla questione 1) sia affermativa, se l'effettività o la disponibilità della protezione debba essere valutata con riferimento ai soli atti/alle sole funzioni di protezione offerte da soggetti statali o se si possa far riferimento agli atti/alle funzioni di protezione di soggetti privati (società civile) come le famiglie e/o i clan.
- 4) Se [come si presume nelle questioni 2) e 3)] i criteri che disciplinano l'«indagine sulla protezione» che deve essere effettuata in sede di esame della cessazione nel contesto dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), siano gli stessi di quelli applicabili nel contesto dell'articolo 7.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta («direttiva qualifiche»), in particolare articoli 2, 7 e 11.

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.

Conclusioni dell'avvocato generale Mazák presentate il 15 settembre 2009 nelle cause Abdulla e a. C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2009:551.

Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla, (C-175/08), Kamil Hasan, (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi, (C-178/08), e Dler Jamal (C-179/08) contro Repubblica federale di Germania, EU:C:2010:105 (in prosieguo: la sentenza «Abdulla»).

Disposizioni di diritto internazionale fatte valere

Articoli 3 e 8 CEDU

Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (in prosieguo: la «Convezione sui rifugiati»)

Corte EDU, sentenza del 10 settembre 2015, R.H. c. Svezia (ricorso n. 4601/2014)

Orientamenti dell'UNHCR sulla cessazione dello status di rifugiato

Disposizioni nazionali fatte valere

Articolo 72, paragrafo 2), del Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 (legge del 2002 relativa alla nazionalità, all'immigrazione e all'asilo)

United Kingdom Immigration Rules (Norme del Regno Unito sull'immigrazione), parte 11, in particolare paragrafo 339 A (intitolato «La Convenzione sui rifugiati cessa di applicarsi (cessazione)») e paragrafo 339 D (intitolato «Esclusione dalla protezione umanitaria»)]

Regolamento n. 4 dei Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006 (regolamenti del 2006 in materia di rifugiati o persone bisognose di protezione internazionale)

Sentenza della House of Lords nella causa *Horvath c. Secretary of State for the Home Department* [2000] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2000/37.html>

Sentenza della House of Lords nella causa *Bagdanavicius c. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL, <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2005/38.html>

Sentenza dell'Upper Tribunal (Tribunale superiore) nella causa *MOJ e a. (rimpatrio a Mogadiscio) Somalia* (sentenza «di orientamento sul paese» per la

Somalia)

[http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/\[2014\]_UKUT_442_iac.html](http://www.bailii.org/uk/cases/UKUT/IAC/2014/[2014]_UKUT_442_iac.html)

(Decisioni di questo tipo sono intese a fornire orientamenti alle autorità del Regno Unito sulla questione se il governo del Regno Unito agirebbe illegittimamente obbligando talune persone o categorie di persone a viaggiare ed entrare in un determinato paese o una regione dello stesso. Ogni decisione di questo tipo costituisce una pronuncia autorevole sulla situazione in un dato territorio)

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il resistente è un cittadino somalo appartenente al clan minoritario Reer Hamar e originario della regione di Mogadiscio. Si è trasferito da lì intorno al 2001, dopo che, nei primi anni '90, aveva subito, insieme alla moglie, persecuzioni in quella città per mano delle milizie Hawiye (la moglie ha subito episodi con danni gravi nel 1991 e nel 1993 ed entrambi sono stati vittime di un'aggressione violenta nel 1994 o 1995). Nel luglio 2001 il resistente e la moglie hanno abbandonato la Somalia e si sono recati in Kenya. Nel corso dello stesso anno la moglie è giunta nel Regno Unito. Nell'ottobre 2001 le è stato accordato lo status di rifugiata nel Regno Unito in considerazione dei suddetti atti di persecuzione. Il resistente è giunto nel Regno Unito nel 2003 e ha ottenuto lo status di rifugiato in quanto persona a carico della coniuge. Anche lui aveva subito persecuzioni quando è stato oggetto di aggressioni nel 1994 o nel 1995. Il resistente e la sua prima moglie non sono più sposati. Egli ha precedenti penali. Se ritornasse a Mogadiscio avrebbe opportunità occupazionali, sebbene limitate ai posti di lavoro con possibilità di adeguamenti per le persone con mobilità ridotta. Egli ha alcuni parenti stretti a Mogadiscio e potrebbe cercare di ottenere un qualche sostegno finanziario da loro, dalla sorella (stabilita a Dubai, secondo le più recenti informazioni) e dagli amici del clan Reer Hamar nel Regno Unito, almeno finché non abbia avuto il tempo di stabilirsi nuovamente a Mogadiscio.
- 2 L'8 luglio 2014 il ricorrente, inizialmente a motivo dei precedenti penali del resistente, gli ha notificato la propria intenzione di porre fine al suo status di rifugiato. Il 27 aprile 2016 è stato emesso nei suoi confronti un decreto di espulsione. Il resistente ha impugnato detto decreto dinanzi ai giudici del Regno Unito. La causa è ora giunta dinanzi al giudice del rinvio, laddove la questione controversa è l'interpretazione del paragrafo 339A delle United Kingdom Immigration Rules, che ha recepito l'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva qualifiche, relativo alla cessazione dello status di rifugiato.
- 3 Per quanto riguarda le attuali condizioni in Somalia, sono considerate pacifiche le seguenti circostanze.

In generale, chi è «un comune civile» (ossia una persona non associata alle forze dell'ordine, né ad organi di governo o dell'amministrazione ufficiale, a ONG o a organizzazioni internazionali), al ritorno a Mogadiscio dopo un periodo di assenza non dovrebbe incorrere in rischi effettivi di persecuzione o di danni tali da

richiedere protezione ai sensi dell'articolo 3 della CEDU o dell'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche. In particolare, egli non sarà effettivamente a rischio per il solo motivo di aver vissuto in una località europea per un periodo di tempo oppure perché considerato con sospetto dalle autorità come possibile sostenitore di Al Shabaab, o da Al Shabaab come un apostata o persona la cui integrità islamica è stata compromessa dall'aver vissuto in un paese occidentale.

Sono intervenuti cambiamenti duraturi, nel senso che il ritiro di Al-Shabaab da Mogadiscio è completo e non vi è una reale prospettiva che si ristabilisca nuovamente all'interno della città.

Si è avuta una riduzione del numero di vittime civili dal 2011, in gran parte dovuta alla cessazione dei combattimenti all'interno della città e al ricorso da parte di Al Shabaab alla guerra asimmetrica contro obiettivi attentamente selezionati. L'attuale numero di vittime non comporta per i comuni civili un livello di rischio tale da configurare un rischio nell'accezione dell'articolo 15, lettera c) (minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale).

Un cittadino comune di Mogadiscio può ridurre ulteriormente la propria esposizione al rischio di «danni collaterali» dovuti al coinvolgimento in un attacco di Al Shabaab non diretto a lui, evitando zone e strutture chiaramente identificabili come probabili obiettivi di Al Shabaab, e non sarebbe un comportamento irragionevole da parte sua.

Non vi è alcun rischio effettivo di reclutamento forzato con Al Shabaab per i civili di Mogadiscio, compresi quelli rimpatriati di recente dall'Occidente.

Chi ritorna dopo un periodo di assenza da Mogadiscio si rivolge al proprio nucleo familiare, se ne ha uno in città, per ricevere assistenza nella ricollocazione e assicurarsi mezzi di sostentamento. Sebbene un rimpatriato possa anche chiedere l'assistenza di membri del suo clan diversi dai parenti stretti, un simile aiuto probabilmente è disponibile solo per gli appartenenti a clan maggioritari, poiché i clan minoritari potrebbero avere ben poco da offrire.

L'importanza dell'appartenenza a un clan a Mogadiscio è cambiata. I clan ora offrono potenziali meccanismi di sostegno sociale e forniscono aiuto nell'accesso ai mezzi di sostentamento, svolgendo una minore funzione protettiva rispetto al passato. Non esistono milizie dei clan a Mogadiscio, né violenza di clan, né discriminazione basata sui clan, neanche per gli appartenenti a clan minoritari.

Soltanto chi non ha alcun sostegno da parte del clan o della famiglia e non riceve rimesse dall'estero, senza una reale prospettiva di garantirsi mezzi di sostentamento, all'atto del rimpatrio si trova ad affrontare la prospettiva di vivere in condizioni al di sotto di ciò che è accettabile in termini di protezione sussidiaria.

Argomenti principali delle parti

- 4 Il ricorrente sostiene che vi è stato un cambiamento duraturo delle circostanze nel paese di cittadinanza del resistente (Somalia), in quanto, nella sua zona di provenienza a Mogadiscio, i clan minoritari non sono più perseguitati ad opera di quelli maggioritari ed esiste un'effettiva protezione da parte dello Stato. La direttiva qualifiche non fa riferimento alla natura «duratura» dei cambiamenti delle circostanze (espressione usata nella giurisprudenza relativa alla Convenzione sui rifugiati), bensì alla loro natura «non temporanea», nozione interpretata dalla Corte nella sentenza Abdulla (punto 73).
- 5 Il resistente sostiene di avere un fondato timore di persecuzione a Mogadiscio e che le autorità statali in detta città non sono in grado di proteggerlo da danni gravi. Secondo le linee guida dell'UNHCR sulla cessazione dello status di rifugiato, la protezione statale deve essere garantita per mezzo di strutture dello Stato con atti dello Stato. La disponibilità di assistenza e protezione da parte di familiari e/o altri membri del clan non è sufficiente. Nel valutare se a Mogadiscio le circostanze che avevano reso il resistente un rifugiato (nel 2003) siano cambiate in maniera significativa e duratura, di modo che il resistente non possa «più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza», è giuridicamente inammissibile tener conto delle funzioni di protezione svolte da soggetti non statali.

Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 6 La Corte ha già stabilito, nella sentenza Abdulla, che il concetto di protezione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva qualifiche è lo stesso che figura all'articolo 7 di detta direttiva, ma la citata sentenza non affronta né la questione se la protezione da parte del paese di cittadinanza sia limitata alla protezione offerta dallo Stato né la questione se, in tal caso, la disponibilità e l'effettività della protezione da parte dello Stato debbano essere valutate esclusivamente esaminando quali funzioni protettive siano esercitate da soggetti statali.
- 7 Un «rifugiato» è definito all'articolo 1, sezione A, paragrafo 2, della Convenzione (articolo 2 della direttiva qualifiche) come chiunque, «per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese; (...)».
- 8 Uno degli scopi della Convenzione sui rifugiati è fornire una protezione sostitutiva a chi teme danni nel proprio paese. Laddove il timore sia nei confronti dei soggetti non statali, la capacità dello Stato di origine del rifugiato di fornire protezione è fondamentale e, se tale protezione non è disponibile, sussiste allora l'obbligo per lo Stato di accoglienza di fornire protezione sostitutiva. La Convenzione sui rifugiati e la direttiva qualifiche non sono misure per garantire

riforme politiche e giudiziarie nei paesi di origine dei rifugiati. I rischi che conferiscono agli individui il diritto di ottenere protezione sono rischi che li riguardano direttamente e individualmente.

- 9 L'obbligo primario di fornire protezione incombe al paese d'origine. È suo dovere istituire e gestire un sistema di protezione contro la persecuzione dei propri cittadini. Se tale sistema è carente, la protezione della comunità internazionale è disponibile in sostituzione. L'applicazione del principio della surrogazione, tuttavia, si fonda sul presupposto che, così come il sostituto (lo Stato di accoglienza) non è in grado offrire protezione assoluta contro aggressioni isolate e casuali, allo stesso modo non ci si può attendere nello Stato di origine una protezione assoluta contro aggressioni di questo tipo. Il criterio da applicare non è quindi quello di un'eliminazione di tutti i rischi tale da configurare una garanzia di protezione nello Stato di origine.
- 10 Per quanto riguarda la concessione dello status di rifugiato, vi sono due verifiche: la «verifica del timore» e la «verifica della protezione». Secondo un orientamento giurisprudenziale nel Regno Unito, la nozione di «protezione» può essere una questione di fatto o una nozione ben precisa, definita come all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva qualifiche. Se per «protezione» si intende il sostegno e l'assistenza di fatto da parte, per esempio, degli amici, della famiglia o dei membri del clan, l'esistenza di un tale sostegno può essere la dimostrazione dell'insussistenza di un timore fondato di essere perseguitati o di un rischio effettivo di subire danni, tale per cui il richiedente lo status di rifugiato rientrerebbe nell'ambito di applicazione della Convenzione sui rifugiati o dell'articolo 3 della CEDU. Soltanto se la «verifica del timore» è soddisfatta si pone la questione se la protezione da parte dello Stato di origine sia adeguata (per esempio, sotto forma di un sistema adeguato per il mantenimento dell'ordine pubblico). Se la protezione da parte dello Stato di origine non è adeguata, deve allora essere concessa la protezione sostitutiva dello Stato di accoglienza, ossia deve essere riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato in detto Stato.
- 11 Per quanto riguarda la situazione contraria – la cessazione dello status di rifugiato –, atteso che la decisione di cessazione deve essere l'immagine speculare della decisione di accertamento dello status di rifugiato, la mancanza di protezione da parte dello Stato è rilevante ai fini dell'esistenza di persecuzioni, ma non è chiaro in che misura la disponibilità di protezione da parte di soggetti non statali possa compensare l'assenza o le carenze della protezione offerta dallo Stato, in modo da poter giungere a constatare l'insussistenza di un fondato timore di persecuzione.
- 12 Mentre, secondo un orientamento giurisprudenziale nel Regno Unito, come già esposto supra, laddove non vi sia un fondato timore nello Stato d'origine, il problema della disponibilità di protezione da parte dello Stato di origine non si pone, risulta dalla sentenza Horvath che, nel valutare se esista un fondato timore di essere perseguitati, un elemento da prendere in considerazione in tale valutazione è stabilire se sia disponibile una protezione; la «verifica sulla protezione» (vale a dire, la valutazione circa l'esistenza della protezione) è

«olistica» e prende in considerazione tutte le singole circostanze del caso specifico. Una volta che un giudice accerti che il richiedente ha un reale o fondato timore di gravi violenze o maltrattamenti, detto giudice deve poi stabilire se ciò che si teme sia qualificabile come «persecuzione», nell'accezione della Convenzione.

- 13 La «protezione», secondo la sentenza Horvath, va vista come parte integrante del concetto di persecuzione («persecuzione = danni gravi + mancanza di protezione da parte dello Stato»), altrimenti sarebbe possibile per chiunque qualificarsi come rifugiato semplicemente mostrando un fondato timore di subire danni gravi, anche in presenza di una piena protezione contro di essi. La suddetta definizione di «rifugiato» richiede che si dimostri l'esistenza di un timore fondato di persecuzione.
- 14 Al fine di consentire al giudice del rinvio di decidere se al resistente sia applicabile la clausola di cessazione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), della direttiva qualifiche [paragrafo 39 A, punto v), delle Immigration Rules], è necessario stabilire se la disponibilità della «protezione del paese di cui ha la cittadinanza», ai sensi della definizione della nozione di «rifugiato» di cui all'articolo 2 di detta direttiva, debba essere accertata unicamente sulla base delle funzioni protettive fornite da soggetti statali. La Corte ha già stabilito, nella sentenza Abdulla, che la nozione controversa di protezione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), è analoga a quella di cui all'articolo 7 della direttiva, ma la citata sentenza non affronta né la questione se la protezione da parte del paese di cittadinanza sia limitata alla protezione offerta dallo Stato né la questione se, in tal caso, la disponibilità e l'effettività della protezione da parte dello Stato debbano essere valutate esclusivamente esaminando quali funzioni protettive siano esercitate da soggetti statali. Nel determinare l'esistenza o l'assenza di protezione, non è chiaro se con riferimento alla determinazione della sussistenza di un timore fondato di subire persecuzioni e con riferimento al principio di surrogazione si applichino gli stessi criteri, vale a dire se il livello di protezione offerto dallo Stato di origine debba essere lo stesso in entrambi i casi. La situazione giuridica non è chiara. Le suddette questioni sono pertanto sottoposte alla Corte perché si pronunci in via pregiudiziale.