

Causa C-579/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

2 novembre 2020

Giudice del rinvio:

Rechtbank Den Haag - sede di Haarlem (Paesi Bassi)

Data dell'ordinanza di rinvio:

19 ottobre 2020

Ricorrenti:

F

A

G

H

I

Resistente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Oggetto del procedimento principale

I ricorrenti hanno presentato ricorso avverso il rigetto della loro domanda di permesso di soggiorno per richiedenti asilo. Secondo il resistente essi non hanno diritto alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva 2011/95 (in prosieguo: la «direttiva qualifiché»).

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 267 TFUE il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte») l'interpretazione dell'articolo 15,

parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche. La domanda verte sulla portata di detta disposizione. Segnatamente, il giudice del rinvio si interroga sulla questione se una situazione non eccezionale nel paese d'origine, caratterizzata da un livello limitato di violenza indiscriminata, in talune circostanze personali possa comunque dare luogo a protezione sussidiaria. Inoltre, si pone la questione di quali fattori debbano essere presi in considerazione al fine di valutare dette circostanze.

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche miri a offrire protezione solo nella situazione eccezionale in cui il grado di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale è tanto elevato che sussistano fondati motivi di ritenere che un civile che ritorni nel paese di cui trattasi, o, eventualmente, nella regione in questione corra un rischio effettivo di subire la minaccia menzionata in detto articolo. E se detta situazione eccezionale rientri nel «most extreme case of general violence» (caso più estremo di violenza indiscriminata), di cui alla sentenza N.A. contro Regno Unito (Corte EDU, 17 luglio 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407).

In caso di risposta in senso negativo alla prima parte della prima questione:

2. Se l'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche debba essere interpretato in modo tale che anche un grado di violenza indiscriminata inferiore alla situazione eccezionale prima menzionata, in combinazione con la situazione personale e individuale di un richiedente, possa determinare la sussistenza di fondati motivi per ritenere che un richiedente, il quale ritorni nel paese o nella regione in questione, corra un rischio effettivo di subire la minaccia menzionata in detto articolo.

In caso di risposta in senso affermativa alla seconda questione:

3. Se a tale riguardo occorra applicare una graduazione distinguendo fra possibili gradi di violenza indiscriminata e fra i relativi livelli di circostanze individuali. E quali circostanze personali e individuali possano svolgere un ruolo nella valutazione effettuata dall'autorità competente e dal giudice nazionale.

In caso di risposta in senso affermativa alla prima questione:

4. Se il disposto dell'articolo 15 della direttiva qualifiche sia soddisfatto allorché a un richiedente, il quale si trovi in una situazione in cui il grado di violenza indiscriminata sia inferiore alla situazione eccezionale summenzionata e che possa fornire la prova di essere specificamente colpito (tra l'altro) per motivi connessi alla sua situazione personale, venga riconosciuta unicamente la protezione sussidiaria in forza dell'articolo 15, parte iniziale e lettere a) o b), della direttiva qualifiche.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Direttiva 2011/95/EU 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; articolo 2, parte iniziale e lettera f), e articoli 6, 15 e 18.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Vreemdelingenwet 2000 (legge del 2000, in materia di stranieri): articolo 29, paragrafo 1, parte iniziale e lettera b).

Vreemdelingen-circulaire (circolare in materia di stranieri): paragrafo C2/3.3.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 I ricorrenti formano una famiglia con tre figli, tutti aventi la cittadinanza afghana. I genitori sono entrati nei Paesi Bassi nel 2015 con il figlio maggiore. Gli altri due figli sono nati nei Paesi Bassi. I ricorrenti appartengono alla tribù degli Hazara (un gruppo etnico in Afghanistan) e sono sciiti. La ricorrente e il secondo figlio sono affetti da complessi problemi psicotraumatici. Il figlio 2 ha problemi comportamentali ed emotivi di lunga durata, nonché carenze di linguaggio.
- 2 I ricorrenti hanno presentato in precedenza tre domande d'asilo, che sono tutte state respinte. Avverso il rigetto della presente domanda i ricorrenti hanno presentato ricorso con successo dinanzi al giudice del rinvio. Il resistente ha impugnato la sentenza, e successivamente il supremo giudice amministrativo dei Paesi Bassi (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, Sezione per il contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato; in prosieguo: la «Sezione») ha annullato tale sentenza e ha rinviato la causa dinanzi al giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 3 I ricorrenti fanno valere che, in caso di espulsione verso l'Afghanistan, essi correrebbero un rischio reale di «danno grave», ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche («minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»). I ricorrenti invocano anzitutto la situazione generale per essi pericolosa in Afghanistan e specificamente nella zona di provenienza del padre, la provincia di Ghazni. Inoltre, essi fanno presente la loro particolare situazione concreta, segnatamente la loro appartenenza etnica, la mancanza di famiglia o legami sociali in Afghanistan, lo stile di vita occidentale della figlia maggiore che ha vissuto nei Paesi Bassi la maggior parte della sua vita, il fatto che

gli altri figli sono nati nei Paesi Bassi e i problemi pedagogici e psicologici della famiglia. A giudizio dei ricorrenti si deve tenere conto di questa situazione individuale per valutare se siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche.

- 4 Secondo i ricorrenti, non considerando tale situazione individuale il resistente ha effettuato un esame troppo limitato, che inoltre non rispetta l'interpretazione data dalla Corte a detta disposizione nella sentenza del 17 febbraio 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; in prosieguo: la «sentenza Elgafaji»). Da tale sentenza risulta a loro avviso che anche con un grado meno elevato di violenza indiscriminata si può configurare un danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche. Tanto meno elevato il rischio di violenza, tanto più il richiedente dovrà dimostrare di correre un rischio di danno grave a causa della sua situazione individuale (v., per la sentenza Elgafaji, anche in prosieguo, punti 6 e 7).
- 5 Il resistente sottolinea, segnatamente, che l'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche si applica solo in caso di una situazione eccezionale in cui una persona, per la sua sola presenza nel paese di origine, corre un rischio effettivo di subire un danno grave. I fattori individuali non svolgono alcun ruolo. Per contro, in forza della lettera b) dello stesso articolo 15, si può riconoscere protezione sussidiaria sulla base di un grado inferiore di violenza indiscriminata in combinazione con fattori individuali. Se si accerta che un richiedente rientra in un gruppo a rischio o in una minoranza vulnerabile, questi deve provare solo in misura limitata che nel suo paese di origine corre un rischio di «tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante», ai sensi di questa disposizione. Tuttavia, secondo il resistente, per la loro appartenenza etnica i ricorrenti non fanno parte di un gruppo a rischio o di una minoranza vulnerabile e non vi è la minima indicazione che sia applicabile l'articolo 15, parte iniziale e lettera b).

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 6 Il giudice del rinvio si richiama in ampia misura ai punti 38, 39 e 43 della sentenza Elgafaji. La Corte spiega che l'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche entra in gioco se un richiedente «fa parte, come altre persone, di una cerchia di potenziali vittime di una violenza indiscriminata», ma che tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni comprese in detto articolo 15, lettere a) e b), che presuppongono un chiaro livello di individualizzazione. Detta individualizzazione è rilevante anche per valutare la lettera c) di tale articolo. «Tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria», come si legge al punto 39 della citata sentenza.

- 7 Al punto 43 e nel dispositivo la Corte dichiara che l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del soggetto che richiede la protezione sussidiaria, ai sensi dell'articolo 15, lettera c) della direttiva qualifiche, non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova di «essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale». L'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata provata, «in via eccezionale,» per il fatto che il richiedente, «per la sua sola presenza (nel paese di cui trattasi) correrebbe un rischio effettivo di subire la detta minaccia».
- 8 Secondo il giudice del rinvio, nonostante tali indicazioni della Corte restano incertezze sulla portata dell'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche. È risultato che gli Stati membri dell'Unione hanno interpretato tale disposizione in modi divergenti¹. Inoltre, gli organi giurisdizionali nell'Unione lo hanno applicato diversamente, come risulta dalle sentenze del Bundesverwaltungsgericht (supremo giudice amministrativo federale, Germania)², del Nejvyšší správní soud (supremo giudice amministrativo, Repubblica ceca)³, dell'Asylum and Immigration Tribunal (giudice di secondo grado in cause sull'asilo e immigrazione, Regno Unito)⁴ e del Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consiglio per le controversie sugli stranieri; Belgio)⁵.
- 9 La differenza più rilevante riguarda la questione se l'applicazione di detta disposizione sia limitata alla situazione eccezionale in cui il grado di violenza indiscriminata nel conflitto in corso è tale che sussistano fondati motivi di ritenere che un civile, per la sua sola presenza, corra un rischio effettivo di danno grave. Nella causa C-901/19, già pendente dinanzi alla Corte, si chiede inoltre quale sia il grado di violenza indiscriminata richiesto.
- 10 Secondo il giudice del rinvio, dalla sentenza Elgafaji discende che l'articolo 15, parte iniziale e lettera c), può essere applicato non solo nella situazione eccezionale ivi menzionata, ma anche in una situazione non eccezionale. In tal caso si configura un conflitto di violenza indiscriminata da cui discende una minaccia grave e individuale, ma il grado di violenza non è tale da ritenere che chiunque vi sia esposto corra un rischio individuale. In questo caso il richiedente, sulla base della propria situazione individuale e personale, dovrà dimostrare di

¹ Il giudice del rinvio fonda questa constatazione sul rapporto della Commissione europea «Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/UE)» [Studio sull'applicazione della direttiva qualifiche (rifusione)] del gennaio 2019.

² Bundesverwaltungsgericht, 14 luglio 2009, n. 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud, 13 marzo 2009, n. 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal, 19 ottobre 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20 novembre 2017 (195 227), 29 marzo 2018 (201 900), 28 maggio 2018 (204 404), 5 giugno 2018 (204 861), 29 giugno 2018 (206 310), 12 febbraio 2019 (216 632).

correre un rischio irragionevole di essere vittima di una tale violenza «indiscriminata». In considerazione del punto 39 della sentenza Elgafaji, la misura in cui il richiedente deve dimostrare di essere colpito da siffatta violenza a causa della propria situazione individuale e personale dipende dal grado della violenza indiscriminata. Secondo, tra gli altri, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA), si può individuare una scala progressiva di quattro gradi⁶. Secondo l'UESA, per ogni grado è richiesto un livello diverso di fattori individuali per poter concludere che esiste un rischio effettivo di danno grave, ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche.

- 11 Nei Paesi Bassi, tuttavia, la Sezione ha interpretato la sentenza Elgafaji nel senso che l'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche, è applicabile solo nella citata situazione eccezionale in cui il grado di violenza indiscriminata è tale che sussistano fondati motivi di ritenere che un civile, che ritorna nel paese in questione, per la sua sola presenza corra un rischio reale di danno grave. Secondo la Sezione, siffatta situazione eccezionale rientra nel «most extreme case of general violence» (caso più estremo di violenza indiscriminata), ai sensi della sentenza della Corte europea per i diritti dell'Uomo del 17 luglio 2008, N.A. contro Regno Unito, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407. La Sezione ritiene che in tale situazione i fattori individuali non svolgano alcun ruolo. Secondo la Sezione, in caso di grado inferiore di violenza indiscriminata un richiedente può invocare soltanto la protezione in base all'articolo 15, parte iniziale e lettere a) o b), della direttiva qualifiche. Egli deve in tal caso dimostrare di essere specificamente minacciato per motivi inerenti alla sua situazione personale. Ciò corrisponde alla tesi adottata dal resistente nella causa in esame.
- 12 Sulle orme, tra le altre, dell'UESA, il giudice del rinvio ritiene che detta interpretazione della sentenza Elgafaji sia troppo limitata. Anche la situazione non eccezionale rientra nella portata dell'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche. Un richiedente deve poter invocare anche un grado inferiore di violenza indiscriminata in combinazione con una situazione individuale e personale, che deve essere tanto più grave quanto minore è la violenza. Detta violenza non deve allora riguardare specificamente il richiedente, requisito che vale solo per le lettere a) e b) di detto articolo.
- 13 Nel caso di specie, se si segue detta interpretazione, i richiedenti appartenenti a un gruppo a rischio o a una minoranza vulnerabile possono avere diritto alla protezione sussidiaria, in forza dell'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche, senza dimostrare che nel paese di origine incorrono nel rischio di violenza specificamente rivolta verso di loro. Essi devono soltanto dimostrare di essere potenziali vittime di una violenza indiscriminata a causa di fattori personali come l'appartenenza etnica, la situazione familiare o le condizioni di salute. Se potessero ricavare una protezione sussidiaria solo dalle lettere a) o b), dovrebbero tuttavia dimostrare che sussiste in ogni caso una minima indicazione

⁶ Orientamenti UESA, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

che essi corrono il rischio di subire il danno grave ivi menzionato, danno che è sempre specificamente rivolto al richiedente.

- 14 In considerazione delle divergenti interpretazioni della sentenza Elgafaji all'interno dell'Unione, secondo il giudice del rinvio nel caso di specie è necessario presentare questioni pregiudiziali vertenti sulla portata dell'articolo 15, parte iniziale e lettera c), della direttiva qualifiche e sulla rilevanza della situazione individuale e personale di un richiedente che invoca tale disposizione.

DOCUMENTO DI LAVORO