

I soggetti che offrono protezione dal rischio di persecuzione: osservazioni a margine di una recente sentenza della Corte di giustizia relativa alla valutazione dei criteri per determinare la cessazione dello status di rifugiato.

Nella sentenza del 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Abdullah e al. c. Germania*, la Corte di giustizia ha avuto modo di interpretare alcune disposizioni della 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.

La pronuncia ha avuto origine da un ricorso in via pregiudiziale presentato dal *Bundesverwaltungsgericht* in merito ai presupposti che determinano la cessazione dello *status* di rifugiato ai sensi della direttiva citata, resosi necessario per la valutazione della situazione di 5 cittadini iracheni fuggiti dal loro paese nel periodo del regime del partito *Baath* e che avevano ottenuto in Germania lo *status* di rifugiati.

In particolare, la Corte ha dichiarato che, in base all'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva, per la cessazione dello *status* di rifugiato non occorre solo dimostrare che il rifugiato non abbia più il fondato timore di persecuzione per i motivi che hanno portato a riconoscergli detto *status* (posizione sostenuta davanti alla Corte dai governi di Germania, Italia, Cipro e Regno Unito), ma è necessario dimostrare il venir meno delle circostanze che hanno portato alla concessione dello *status* (posizione sostenuta dai ricorrenti e dalla Commissione europea). La cessazione dello *status* di rifugiato pertanto presuppone che il cambiamento delle circostanze nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza sia tale da consentire a quest'ultimo di avvalersi della protezione effettiva del proprio paese. A tal fine, il cambiamento delle circostanze deve avere “un significato e una natura non temporanea” e ai sensi della direttiva ciò si verifica solo quando gli elementi alla base dei timori del rifugiato di essere perseguitato siano stati eliminati in modo duraturo (par. 73 della sentenza).

A titolo preliminare, la Corte di giustizia ha quindi indicato che le norme della direttiva vanno interpretate, oltre che alla luce dell'economia generale e delle finalità della direttiva stessa e in conformità alle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, “nel rispetto della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti di cui all'art. 63, primo comma, punto 1), CE” (par. 53 della sentenza). In effetti, la posizione espressa dalla Corte segue, pur senza menzionarle, le indicazioni dell'UNHCR nei casi in cui lo *status* di rifugiato cessa a motivo dei cambiamenti verificatisi nel paese d'origine del soggetto interessato¹.

La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi anche su uno degli aspetti più innovativi della direttiva, cioè la nozione di “soggetto” che offre la protezione internazionale.

¹ Cfr. UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugees Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, gennaio 1992, disponibile su www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html. Si noti che la Commissione europea nella *Proposta di Direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione*, 12 settembre 2001, COM(2001) 510 def., aveva indicato che l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva dovesse essere interpretato “come stabilito nel Manuale sui rifugiati e dalla prassi ufficiale”.

In particolare, la Corte ha evidenziato che il soggetto o i soggetti che offrono protezione, nella sfera dei quali si valuta l'effettività di un cambiamento delle circostanze nel paese di origine sono, conformemente all'art. 7, n. 1, della direttiva, lo Stato stesso, o partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. In relazione a quest'ultima ipotesi, la Corte ha riconosciuto che l'art. 7, n. 1, della direttiva non osta a che la protezione possa essere garantita da organizzazioni internazionali, anche per mezzo della presenza di una forza multinazionale sul territorio del paese terzo" (par. 75 della sentenza).

Sul punto, si deve sottolineare come la Corte si sia discostata dalla soluzione più stringente proposta dall'Avvocato generale Mazák, il quale riteneva che, per adempiere al disposto dell'art. 7 della direttiva, fosse possibile per uno Stato fare affidamento solo sull'assistenza di forze multinazionali, purché queste ultime operassero "su mandato della comunità internazionale, per esempio sotto gli auspici delle Nazioni Unite" (par. 52 delle Conclusioni). Pertanto la soluzione della Corte porta inevitabilmente ad ampliare il numero di Stati in cui il cambiamento delle circostanze possa essere attestato come positivo alla luce della cessazione dello *status* di rifugiato, ricomprendendovi tutti quegli Stati che ospitano un forza multinazionale, quale espressione dell'azione di un'organizzazione internazionale.

Ma al di là delle conseguenze pratiche che potrebbe produrre la soluzione accolta dalla Corte di Giustizia sul mantenimento dello *status* di rifugiato, bisogna sottolineare che alla luce della Convenzione di Ginevra del 1951 sembra dubbio che il mutamento delle circostanze possa essere attestato dalla sola presenza di una organizzazione internazionale, anche attraverso forze multinazionali, nello Stato d'origine del rifugiato o, detto in altri termini, che una organizzazione internazionale possa fornire protezione ad un soggetto da rischi di persecuzione. Proprio in relazione alla direttiva in esame, l'UNHCR aveva già avuto modo di soffermarsi sulla questione dell'ampiezza della protezione che può essere offerta da entità non statali, sottolineando che il mantenimento dello *status* di rifugiato non può fondarsi sulla presunzione che il soggetto interessato possa essere protetto da un'organizzazione internazionale, in quanto quest'ultima pur esercitando alcuni poteri amministrativi e un controllo sul territorio di uno Stato "a titolo transitorio o temporaneo", in base al diritto internazionale, non sarebbe dotata degli stessi attributi dello Stato e, pertanto, la sua capacità di far rispettare lo stato di diritto risulterebbe limitata².

In effetti, perché lo *status* di rifugiato cessi, in base all'art. 1, sezione C, par. 5, della Convenzione, lo Stato di cittadinanza del rifugiato deve offrire a quest'ultimo nuovamente la sua protezione. E una tale protezione sembra ragionevolmente assicurata solo se lo Stato esercita un potere effettivo sul territorio e nei confronti della popolazione ivi stanziata, tale da assicurare all'interessato che gli atti di persecuzione contro la sua persona possano essere prevenuti o sanzionati³.

² Cfr. *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, 28 gennaio 2005, p. 19, disponibile su www.unhcr.org/refworld/docid/44ca0d504.html.

³ In particolare, nelle *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, 10 febbraio 2003 (disponibile su www.unhcr.org/refworld/docid/3e50de6b4.html), l'UNHCR sottolinea che la protezione dello Stato di

Quantomeno la presenza di truppe multinazionali sul territorio dello Stato di cittadinanza del rifugiato andrebbe valutata caso per caso, al fine di accertare quale sia la reale funzione che l'organizzazione internazionale svolge in quello Stato. La stessa Corte di giustizia ha ritenuto, infatti, che per giungere alla conclusione che il timore del rifugiato di essere perseguitato non sia più fondato, le autorità competenti dello Stato membro, in base all'art. 7, n. 2, della direttiva, "devono verificare, tenuto conto della situazione individuale del rifugiato, che il soggetto o i soggetti che offrono protezione del paese terzo in causa abbiano adottato adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, che quindi dispongano, in particolare, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione e che il cittadino interessato, in caso di cessazione dello *status* di rifugiato, abbia accesso a detta protezione" (par. 70 della sentenza).

Pertanto, qualora le truppe multinazionali fossero semplicemente chiamate dallo Stato territoriale a supportare e rafforzare la propria attività di governo, al fine di stabilire se esista un soggetto in grado di offrire una protezione, è il comportamento dello Stato stesso che deve essere valutato e non quello dell'organizzazione internazionale. In una tale ipotesi, la presenza di truppe multinazionali può essere valutata dalle autorità nazionali competenti in materia di cessazione dello *status* di rifugiato tutt'al più quale espressione di uno degli elementi che potrebbe attestare il mutamento delle circostanze in un dato paese.

Al contrario, qualora le forze multinazionali si trovassero sul territorio dello Stato interessato, non su sua espressa richiesta, ma per volere della comunità internazionale, al fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, allora sembra difficile ipotizzare che la situazione interna di quel paese possa essere qualificata in modo tale da essere invocata come motivo di cessazione dello *status* di rifugiato in ragione della sola presenza di un'organizzazione internazionale. Si pensi al caso più comune di un invio di forze multinazionali in uno Stato terzo sulla base di una risoluzione del Consiglio di sicurezza, adottata ex Capitolo VII della Carta ONU. Anche in questa ipotesi ad essere valutata dovrebbe essere la capacità dello Stato territoriale di offrire una effettiva protezione. Tuttavia, il fatto che il Consiglio di Sicurezza agisca attesterà quantomeno l'esistenza di una situazione di minaccia alla pace, che pur in presenza di un cambiamento di regime all'interno dello Stato interessato, non costituirebbe di per sé ad un cambiamento positivamente valutabile ai sensi della cessazione dello *status* di rifugiato.

Altra cosa, infine, è l'ipotesi in cui un'organizzazione internazionale amministra direttamente il territorio di un determinato Stato, esercitandone tutte le potestà di governo. In quest'ultima eventualità si potrebbe ragionevolmente sostenere che l'organizzazione, alla stregua di uno Stato, possa fornire una effettiva protezione al soggetto che aveva subito una persecuzione, disponendo dell'ampia gamma di poteri di governo propri dello Stato. Ma anche in questa ipotesi, le autorità competenti dello Stato di rifugio, al fine di determinare la cessazione dello *status* di rifugiato, dovrebbero verificare che il cambiamento delle circostanze avvenuto in seguito all'instaurazione di un'amministrazione internazionale abbia "un carattere significativo e una natura non temporanea", senza presumere ciò dal solo fatto che in un determinato territorio i poteri di governo siano esercitati, partire da un dato momento

cittadinanza deve essere effettiva e disponibile e non può limitarsi alla sola garanzia della sicurezza fisica, ma deve necessariamente includere la presenza di un governo operativo e di strutture amministrative di base la cui esistenza è attestata.

Si può concludere affermando che l'ordinamento dell'Unione europea, pur tenendo in conto la prassi applicativa della Convenzione di Ginevra del 1951 in materia di cessazione dello *status* di rifugiato, abbia tuttavia elaborato una nozione autonoma di "soggetto che offre protezione" ai fini della determinazione della cessazione dello *status*, includendovi non solo gli Stati ma anche gli attori non statali⁴.

Più in generale, la sentenza va apprezzata per il fatto di aver precisato che vi è una identità tra i requisiti che vanno soddisfatti al fine di riconoscere lo *status* di rifugiato e quelli necessari per la cessazione di tale *status*: il "giustificato timore d'essere perseguitato" e "la protezione dello Stato di cui il soggetto interessato ha la cittadinanza". Tuttavia, giova ricordare che una significativa differenza permane in merito ai soggetti che devono valutare i due requisiti. Infatti, nel caso di concessione dello *status* la valutazione dei fatti e delle circostanze deve avvenire ad opera dello Stato di rifugio, in cooperazione con il richiedente, mentre nel caso di cessazione dello *status* è il solo Stato di rifugio a valutare i fatti e le circostanze pertinenti.

Andrea Caligiuri
Università degli Studi di Macerata

⁴ Si noti come per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, invece, la nozione di persecuzione accolta dalla prassi include atti persecutori commessi da attori non statali (privati e gruppi di privati) qualora si verifichi una mancanza di protezione interna ovvero lo Stato di origine sia "*unable or unwilling*" di fornire una protezione effettiva.