



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2019

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA AFFERMA CHE LA REVOCA O IL RIFIUTO DI CONCESSIONE DELLO «STATUS DI RIFUGIATO» AI SENSI DELL'ARTICOLO 14, PARAGRAFI 4-6, DELLA DIRETTIVA “QUALIFICHE” NON INCIDE SULLA QUALITÀ DI «RIFUGIATO» AI SENSI DELLA STESSA DIRETTIVA E DELLA CONVENZIONE DI GINEVRA

[M. c. Ministerstvo vnitra e XX c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides \(Cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17\), sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\), del 14 maggio 2019 \(ECLI:EU:C:2019:403\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Politica d'asilo – Protezione internazionale – Direttiva 2011/95/UE – Status di rifugiato – Articolo 14, paragrafi da 4 a 6 – Rifiuto del riconoscimento o revoca dello status di rifugiato in caso di pericolo per la sicurezza o per la comunità dello Stato membro ospitante – Validità – Articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 78, paragrafo 1, TFUE – Articolo 6, paragrafo 3, TUE – Convenzione di Ginevra.

Dall'esame dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della 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, non risultano elementi tali da incidere sulla validità delle menzionate disposizioni alla luce dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La sentenza in oggetto origina da tre domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, rispettivamente dalla Corte suprema amministrativa della Repubblica ceca e dal Consiglio per il contenzioso degli stranieri del Belgio, tutte a vario titolo concernenti l'interpretazione nonché la validità dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6 della [direttiva 2011/95/UE](#) 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 (meglio nota come “direttiva qualifiche”), alla luce dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE, dell'articolo 6,

paragrafo 3, TUE, e dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Le tre controversie riguardavano, in primo luogo, una decisione di revoca del diritto d'asilo adottata dal Ministro dell'Interno della Repubblica ceca nei confronti del sig. M, originario della Cecenia (Russia), in ragione della sua condanna in via definitiva per un reato particolarmente grave, rappresentando così un pericolo per la sicurezza dello Stato. In secondo luogo, una decisione del commissario generale belga con cui era stato negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato a favore del sig. X, cittadino ivoriano, a causa di reati particolarmente gravi e reiterati, che lo rendevano pericoloso per la società belga. In terzo luogo, una decisione di revoca dello *status* di rifugiato, adottata sempre dal commissario generale belga, nei confronti del sig. X, cittadino della Repubblica democratica del Congo, in considerazione della natura particolarmente grave dei reati commessi e del pericolo che lo stesso rappresentava per la società.

Le preoccupazioni dei giudici del rinvio riguardavano, in particolare, gli effetti dell'applicazione dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della "direttiva qualifiche", e se essi privassero il cittadino di un paese terzo o l'apolide della qualità di rifugiato, violando se del caso l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, visto che le ipotesi di revoca o cessazione dello *status* di rifugiato previste dalle norme rilevanti della direttiva in parola non corrispondono alle cause di esclusione e di cessazione contenute nella suddetta Convenzione di Ginevra, se si tiene conto che, inoltre, nel sistema della convenzione, le cause ivi previste hanno carattere tassativo.

La pronuncia in oggetto integra, in un certo senso, le precedenti sentenze interpretative della Corte di giustizia riguardanti aspetti specifici della "direttiva qualifiche", con particolare riferimento alla sentenza *H.T.* (sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2015, [causa C-373/13, H.T.](#), ECLI:EU:C:2015:413. Per un commento, si veda, [M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla revoca del permesso di soggiorno nei confronti di un rifugiato a causa della sua partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica figurante nell'elenco predisposto dall'UE*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2015, p. 744 ss.](#)), e alla sentenza *Lounani* (sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2017, [causa C-573/14, Lounani](#), ECLI:EU:C:2017:71. Per un commento, si veda, [M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla portata della nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» ai fini del rifiuto dell'attribuzione dello status di rifugiato ai sensi della "direttiva qualifiche"*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1/2017, p. 136 ss.](#)). Nella prima sentenza, la *H.T.*, il problema era sorto in virtù del fatto che, nell'ordinamento tedesco, il godimento dei diritti collegati allo *status* di rifugiato era connesso al regolare possesso del permesso di soggiorno. In tale occasione, la Corte di giustizia ha chiarito, però, come le vicende riguardanti il permesso di soggiorno di un rifugiato, nello specifico la revoca dello stesso, siano in parte indipendenti dal riconoscimento dello *status* di rifugiato. In particolare, il giudice dell'UE ha affermato che, sebbene ai beneficiari dello *status* in oggetto sia riconosciuto automaticamente un permesso di soggiorno rinnovabile, la revoca di quest'ultimo non implica necessariamente la perdita dello *status* di rifugiato, e quindi del godimento delle prestazioni collegate ad esso (si veda, [M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla revoca del permesso di soggiorno nei confronti di un rifugiato*](#), cit., p. 749). In occasione della sentenza *Lounani*, invece, la Corte ha affermato che l'affiliazione a un gruppo terroristico, segnatamente la partecipazione alle relative attività in qualità di membro dirigente, poteva giustificare la mancata concessione dello *status* di rifugiato, anche qualora non fosse stato accertato che l'interessato avesse commesso, tentato di commettere o minacciato di commettere un atto terroristico (si veda,

M. MESSINA, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla portata della nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite»*, cit., p. 140).

Nella causa in commento, la Corte di giustizia ha tenuto a ribadire, preliminarmente, che le disposizioni della “direttiva qualifiche” sono state adottate al fine di aiutare le autorità degli Stati membri ad applicare la Convenzione di Ginevra. Preciso ciò, la Corte ha anche rilevato che, mentre per quanto concerne il termine «rifugiato», l’articolo 2, lettera d), della “direttiva qualifiche”, riprende in sostanza la definizione contenuta nell’articolo 1, sezione A, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra, aggiungendo solo alcune precisazioni sulle condizioni materiali richieste affinché il cittadino di un paese terzo o un apolide possa essere considerato un rifugiato, la successiva lettera e), dello stesso articolo 2, definisce lo «status di rifugiato» come «il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato». Di conseguenza, il riconoscimento in questione, come già evincibile dal considerando 21 della stessa direttiva, avrebbe natura ricognitiva e non costitutiva della qualità di rifugiato (punto 85, della sentenza in commento). Il cittadino di un paese terzo o l’apolide che soddisfi le condizioni materiali di cui alla direttiva in oggetto, quindi, dispone «per questo solo fatto» della qualità di rifugiato, ai sensi della specifica norma della “direttiva qualifiche” e della Convenzione di Ginevra. La Corte di giustizia ha così affermato che la qualità di «rifugiato» non dipende dal riconoscimento formale di tale qualità mediante la concessione della protezione internazionale (si veda, il punto 92 della sentenza in commento).

Con riguardo alle ipotesi di revoca o di rifiuto del riconoscimento dello *status* di rifugiato, di cui all’articolo 14, paragrafi 4 e 5, della “direttiva qualifiche”, la Corte di giustizia ha affermato che queste corrispondono, nella sostanza, a quelle previste per il respingimento, disciplinato dall’articolo 21, paragrafo 2, della stessa direttiva, e dall’articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra. La differenza di non poco conto, però, risiederebbe nel fatto che, mentre l’articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra, priverebbe, in tali ipotesi, il rifugiato del beneficio del principio del *non refoulement* verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà fosse minacciata, l’articolo 21, paragrafo 2, della “direttiva qualifiche” deve essere interpretato e applicato alla luce delle pertinenti previsioni della Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Di conseguenza, gli Stati membri dell’Unione non possono allontanare, espellere o estradare uno straniero quando vi siano seri e comprovati motivi di ritenere che egli vada incontro a un rischio reale di subire trattamenti vietati dall’articolo 4 e dall’articolo 19, paragrafo 2, della Carta (recanti, rispettivamente, il divieto di tortura, pene o trattamenti inumani e degradanti, e il divieto di allontanamento, espulsione o estradizione verso uno Stato in cui si corre il rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti).

Secondo quanto affermato dalla Corte, quindi, il diritto dell’UE prevede una protezione internazionale dei rifugiati più ampia di quella garantita dalla Convenzione di Ginevra, visto che lo Stato membro dell’Unione non può derogare al principio del non respingimento, così come prevede la suddetta Convenzione, senza violare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta (punti 95 e 96 della sentenza in commento).

Sulla scorta dell’analisi che precede, la Corte di giustizia ha affermato che l’articolo 14, paragrafi 4 e 5, della “direttiva qualifiche” non può essere interpretato nel senso che la revoca dello *status* di rifugiato o il diniego del suo riconoscimento abbia come effetto che il cittadino di un paese terzo o l’apolide interessato perda la qualità di rifugiato. Infatti, la circostanza che l’interessato rientri in una delle ipotesi delle disposizioni in parola della “direttiva qualifiche” non significa che egli cessi di rispondere ai requisiti materiali da cui

dipende la qualità di rifugiato. Gli effetti della revoca o del diniego di riconoscimento dello *status* di rifugiato nei confronti dei soggetti interessati sarebbero limitati all'impossibilità di disporre di tutti i diritti e benefici che la "direttiva qualifiche" associa a tale *status*. Gli stessi soggetti, tuttavia, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 6, della "direttiva qualifiche", continuerebbero a godere, o godrebbero, di un certo numero di diritti previsti dalla Convenzione di Ginevra, ciò a conferma che essi hanno, o continuano ad avere, la qualità di rifugiato (punto 99, della sentenza in commento).

Pertanto, quando gli Stati membri danno esecuzione all'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della "direttiva qualifiche", sono tenuti comunque, in linea di principio, a concedere ai rifugiati che si trovano sul loro territorio solo i diritti espressamente previsti dall'articolo 14, paragrafo 6, della stessa direttiva, nonché quelli che la Convenzione di Ginevra garantisce a qualsiasi rifugiato che si trovi nel territorio di uno Stato contraente e il cui godimento non presupponga una residenza regolare. Infatti, secondo la Corte di giustizia, seguendo quanto sottolineato dall'AG Wathelet al punto 110 delle sue [conclusioni](#) alla causa in commento, la conseguenza dell'applicazione dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della "direttiva qualifiche", è, segnatamente, quella di privare l'interessato del permesso di soggiorno che l'articolo 24 della stessa direttiva collega allo *status* di rifugiato.

Di conseguenza, un'interpretazione conforme dell'articolo 14, paragrafo 6, della "direttiva qualifiche", all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e all'articolo 18 della Carta, avrebbe quale effetto che lo Stato membro che dovesse ricorrere ad una delle facoltà previste dall'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva in oggetto, sarà comunque tenuto a concedere al rifugiato che rientri in una delle ipotesi previste da dette disposizioni, e che si trovi nel suo territorio, quanto meno il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione di Ginevra ai quali lo stesso articolo 14, paragrafo 6, fa espresso riferimento, nonché quei diritti previsti dalla stessa convenzione il cui godimento non richieda una residenza regolare (punto 107, della sentenza in commento).

In conclusione, quindi, le persone che rientrino nelle ipotesi di revoca o di diniego di concessione dello «status di rifugiato», ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della "direttiva qualifiche", non possono vedere intaccata la loro qualità di «rifugiato» quando esse soddisfino le condizioni materiali richieste per essere considerati rifugiati, ai sensi della stessa direttiva e della Convenzione di Ginevra. Di conseguenza, l'interpretazione dell'articolo 14, paragrafi 4-6, della "direttiva qualifiche", accolta dalla Corte di giustizia, peraltro nella sua composizione in Grande Sezione, assicura che sia comunque garantito un livello minimo di protezione previsto dalla Convenzione di Ginevra, come imposto, d'altro canto, dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE, nella misura in cui stabilisce che la «politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea [...] deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati [...]», e dall'articolo 18 della Carta, nella misura in cui prevede che «il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati». Sulla base della riferita interpretazione, le disposizioni in oggetto non presentano, secondo la Corte, alcun elemento che possa incidere sulla loro validità alla luce delle fonti primarie richiamate.

La sentenza in commento aggiunge così un altro importante tassello con riguardo all'interpretazione della "direttiva qualifiche" alla luce delle fonti internazionali e delle fonti primarie dell'Unione. Come si è evidenziato, essa integra alcune precedenti pronunce dello stesso Giudice dell'UE, tra cui quella della già richiamata causa *H.T.* Infatti, mentre in

quest'ultima sentenza la Corte ha affermato che la revoca del permesso di soggiorno di un rifugiato permetterebbe comunque a questo di conservare lo *status* di rifugiato, nella sentenza in commento la Corte ha aggiunto che la perdita dello *status* di rifugiato non implica, a sua volta, la perdita della qualità di rifugiato, sebbene abbia quale conseguenza quella di privare l'interessato del permesso di soggiorno, che l'articolo 24 della "direttiva qualifiche" collega a detto *status*. Di conseguenza, da tali pronunce può evincersi che, mentre la perdita dello *status* di rifugiato produce l'effetto di privare l'interessato del permesso di soggiorno, la revoca di quest'ultimo non provoca automaticamente la perdita dello *status*, e men che meno della qualità di rifugiato.

MICHELE MESSINA