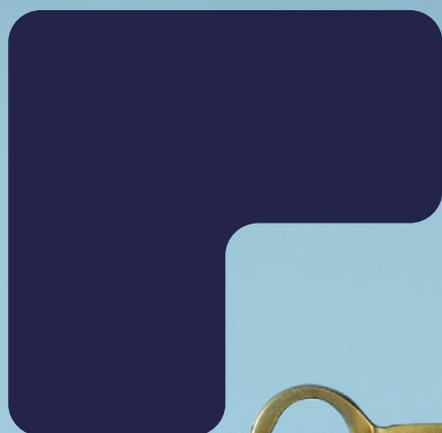


Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale

Analisi giuridica

Seconda edizione



Realizzata da IARMJ-Europe su incarico dell'EUAA

Il materiale dell'EUAA per lo sviluppo professionale è stato creato in collaborazione con i membri degli organi giudiziari e tratta i seguenti argomenti:

- articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche (2011/95/UE) (2014);
- introduzione al sistema europeo comune di asilo (CEAS) a uso degli organi giudiziari (2016);
- condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) (2016);
- valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo (2018);
- procedure di asilo e principio di non-refoulement (2018);
- informazioni sul paese di origine (2018);
- il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo (2019).
- L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE) (2020);
- esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) (2020, seconda edizione);
- cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) (2021, seconda edizione);

La serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale comprende analisi giuridiche, note orientative per i facilitatori e raccolte della giurisprudenza per ogni argomento affrontato, eccetto le informazioni sui paesi di origine, che costituiscono una guida giuridica pratica accompagnata da una compilazione della giurisprudenza. Tutto il materiale è redatto in inglese. Per ulteriori informazioni sulle pubblicazioni, fra cui la disponibilità di diverse versioni linguistiche, si prega di visitare la pagina <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/courts-and-tribunals>.

Analisi giuridica sulle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE)

Seconda edizione

*Pubblicazioni giuridiche dell'EUA per i membri degli organi
giudiziari*

2023

Manoscritto completato nel mese di maggio 2022

2ª edizione

L'EUAA, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023

Print ISBN 978-92-9400-929-6 doi10.2847/573858 BZ-03-20-063-IT-C
PDF ISBN 978-92-9400-920-3 doi10.2847/440810 BZ-03-20-063-IT-N

© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), 2023

Immagine frontespizio, seb_ra iStock 2023

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi uso o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'EUAA, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti.



Agenzia dell'Unione europea per l'asilo

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), succeduta all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), è un'agenzia dell'Unione europea. Il suo mandato è quello di sostenere il miglioramento delle norme di qualità e di adoperarsi per garantire la coerenza nell'attuazione degli strumenti giuridici del sistema europeo comune di asilo. Per conseguire tali obiettivi l'EUAA contribuisce allo sviluppo e all'attuazione coerente del sistema europeo comune di asilo, promuove la cooperazione pratica tra gli Stati membri in materia di asilo e presta assistenza operativa e tecnica agli Stati membri, in particolare nei casi in cui i loro sistemi di asilo e di accoglienza siano sottoposti a pressioni sproporzionate.

L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento istitutivo dell'EUAA* del 2022 specifica che l'Agenzia organizza, sviluppa e riesamina attività di formazione destinate ai membri degli organi giudiziari negli Stati membri dell'UE. A tal fine l'EUAA si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti, tenendo conto della cooperazione esistente all'interno dell'UE in tale settore e nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali. L'EUAA, in qualità di centro di competenze dell'UE nel settore della protezione internazionale, contribuisce allo sviluppo di materiale e di attività di formazione giudiziaria disponibili per i membri degli organi giudiziari dell'UE, dei suoi paesi associati (paesi UE+)** e non solo.

Associazione internazionale dei giudici in materia di rifugiati e immigrazione

L'Associazione internazionale dei giudici in materia di rifugiati e immigrazione (IARMJ)*** è un'associazione transnazionale senza scopo di lucro intesa a promuovere il riconoscimento del principio secondo il quale la protezione contro la persecuzione in ragione della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'opinione politica costituisce un diritto individuale sancito dal diritto internazionale e che la determinazione dello status di rifugiato e la sua cessazione devono rispettare i principi dello Stato di diritto. Fin dalla sua fondazione nel 1997, l'associazione si occupa attivamente della formazione di membri degli organi giudiziari di tutto il mondo che si occupano di casi di asilo. La sezione europea di IARMJ (IARMJ-Europe) è l'organo di rappresentanza regionale dei giudici e dei membri di organi giudiziari in Europa. Uno degli obiettivi specifici della sezione in base al suo atto costitutivo è «migliorare le conoscenze e le competenze e lo scambio di opinioni ed esperienze dei giudici su tutte le questioni relative all'applicazione e al funzionamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS)».

* *Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (GU L 468 del 30.12.2021, pag. 1). Cfr. anche il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11).*

** Con paesi UE+ si intendono gli Stati membri dell'Unione europea, più Norvegia e Svizzera.

*** La IARMJ (*International Association of Refugee and Migration Judges*) era precedentemente nota come *International Association of Refugee Law Judges* (Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato). Cfr. <https://www.iarmj.org>.



Contributi

La presente analisi giuridica è stata realizzata tramite un processo che ha coinvolto due gruppi di soggetti: 1) un team editoriale composto da giudici e membri degli organi giudiziari, responsabile del prodotto finale, e 2) un team redazionale di esperti.

Membri degli organi giudiziari costituenti il team editoriale

Al fine di garantire l'integrità del principio di indipendenza del sistema giudiziario e per assicurare che le pubblicazioni giudiziarie dell'EUAA vengano sviluppate e presentate nel quadro di un orientamento giudiziario, è stato selezionato, sotto gli auspici di un gruppo di monitoraggio congiunto, un team editoriale composto da giudici e membri degli organi giudiziari in servizio o andati recentemente in pensione e dotati di vasta esperienza e competenza in materia di diritto di asilo. Il gruppo di monitoraggio congiunto è composto da rappresentanti delle parti contraenti, dall'EUAA e da IARMJ-Europe. Il team editoriale ha rivisto le bozze, ha fornito un orientamento dettagliato agli autori, ha formulato modifiche e operato in qualità di organo decisionale finale per quanto riguarda l'ambito, la struttura, il contenuto e la progettazione del documento. Il lavoro è stato svolto attraverso una combinazione di incontri in presenza e virtuali, oltre che grazie a una regolare comunicazione elettronica.

Il team editoriale è costituito dai seguenti giudici e membri degli organi giudiziari: **Mona Aldestam** (Svezia, copresidente), **Michael Hoppe** (Germania, copresidente), **Johan Berg** (Norvegia), **Nadine Finch** (Regno Unito), **Peter Nedwed** (Austria), **John Stanley** (Irlanda) e **Boštjan Zalar** (Slovenia).

Il team editoriale è stato sostenuto e coadiuvato nel suo compito dalla responsabile del progetto, **Clara Odofin**.

Redattori

Hana Lupačová e **Hugo Storey** hanno agito in veste di redattori. I consulenti **Frances Nicholson** e **Claire Thomas** hanno fornito rispettivamente assistenza editoriale e didattica.

Ringraziamenti

Osservazioni sono pervenute a titolo personale dal giudice **Lars Bay Larsen** e dal referendario **Yann Laurans** entrambi della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Anche l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati ha espresso il proprio parere sul progetto di testo. Osservazioni in merito al progetto del documento sono state ricevute anche dall'EUAA. La sezione 1.10 dell'analisi giuridica è basata sui materiali forniti da **Julian Phillips** e **Mark Symes** [*First-tier Tribunal* (tribunale di primo grado) del Regno Unito, sezione Immigrazione e asilo].





Nella stesura definitiva del testo in vista della pubblicazione, il team editoriale ha preso in considerazione tutte le osservazioni presentate. I membri del team editoriale e l'EUAA sono grati a tutti coloro che hanno formulato osservazioni, rivelatesi molto utili per completare la presente analisi giuridica.

La metodologia adottata per la produzione della presente analisi giuridica è definita nell'appendice [D](#).

Questa analisi giuridica sarà aggiornata dall'EUAA in base alle necessità e in conformità con la metodologia stabilita per la serie di pubblicazioni EUAA.



Sommario

Abbreviazioni	10
Prefazione	12
Domande essenziali	14
Introduzione generale	17
Finalità e obiettivi	17
Struttura e ambito di applicazione	19
Interpretazione della direttiva qualifiche (rifusione)	22
Interesse superiore del minore	27
Domanda di protezione internazionale	28
Disposizioni più favorevoli (articolo 3)	29
Parte 1. Condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati	34
1.1. Introduzione	34
1.2. Chi è il rifugiato?	35
1.3. Ambito di applicazione personale e territoriale	37
1.3.1. Cittadini di paesi terzi	37
1.3.2. Nazionalità	38
1.3.2.1. Normativa nazionale degli Stati relativa all'attribuzione formale della cittadinanza	39
1.3.2.2. Nazionalità ex lege	39
1.3.2.3. Cittadinanza corrente o effettiva	40
1.3.2.4. La cittadinanza nel diritto e nella pratica	40
1.3.2.5. Cittadinanza indeterminata	41
1.3.2.6. Abuso della cittadinanza	41
1.3.2.7. Doppia cittadinanza o cittadinanza plurima	42
1.3.3. Persone apolidi	44
1.3.4. Paese/i di precedente dimora abituale	45
1.3.5. Fuori dal paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale	47
1.4. Atti di persecuzione (articolo 9, paragrafi 1 e 2)	48
1.4.1. La definizione di «atti» di persecuzione	49
1.4.2. Grave violazione dei diritti umani fondamentali [articolo 9, paragrafo 1, lettera a)]	54
1.4.2.1. «Diritti umani fondamentali»	54
1.4.2.2. «Violazione grave»	59
1.4.3. Somma di misure [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)]	66
1.4.4. Enumerazione dei possibili atti di persecuzione (articolo 9, paragrafo 2)	68
1.4.4.1. Atti di violenza fisica o psichica [articolo 9, paragrafo 2, lettera a)]	69
1.4.4.2. Atti di violenza sessuale [articolo 9, paragrafo 2, lettera a)]	69
1.4.4.3. Provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari [articolo 9, paragrafo 2, lettera b)]	70
1.4.4.4. Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie [articolo 9, paragrafo 2, lettera c)]	72
1.4.4.5. Rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici [articolo 9, paragrafo 2, lettera d)]	73
1.4.4.6. Azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto [articolo 9, paragrafo 2, lettera e)]	74
1.4.4.7. Atti specificamente diretti contro un sesso [articolo 9, paragrafo 2, lettera f)]	78
1.4.4.8. Atti specificamente diretti contro l'infanzia [articolo 9, paragrafo 2, lettera f)]	80
1.4.4.9. Atti specificamente diretti contro una disabilità	82
1.5. Timore fondato	84
1.5.1. Timore fondato [articolo 2, lettera d)]	84
1.5.2. Il livello della prova	88
1.5.3. Rischio attuale, valutazione orientata al futuro e rilevanza della persecuzione subita in passato (articolo 4, paragrafo 4)	89



1.5.4. Prove di un rischio per le persone in situazione analoga	92
1.5.5. Questione dell'occultamento	92
1.6. Motivi di persecuzione (articolo 9, paragrafo 3, e articolo 10)	95
1.6.1. Nesso tra i motivi della persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti (articolo 9, paragrafo 3)	95
1.6.1.1. Nesso con gli atti di persecuzione	95
1.6.1.2. Nesso con la mancanza di protezione	97
1.6.2. Motivi di persecuzione [articolo 2, lettera d), e articolo 10]	99
1.6.2.1. Razza [articolo 10, paragrafo 1, lettera a)]	102
1.6.2.2. Religione [articolo 10, paragrafo 1, lettera b)].	103
1.6.2.3. Nazionalità [articolo 10, paragrafo 1, lettera c)]	104
1.6.2.4. Appartenenza a un determinato gruppo sociale [articolo 10, paragrafo 1, lettera d)]	105
1.6.2.5. Opinione politica [articolo 10, paragrafo 1, lettera e)]	117
1.7. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)	122
1.7.1. Lo Stato [articolo 6, lettera a)]	124
1.7.2. Partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio [articolo 6, lettera b)]	126
1.7.3. Soggetti non statuali [articolo 6, lettera c)]	127
1.8. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)	130
1.8.1. Soggetti che offrono protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 3)	131
1.8.1.1. Lo Stato [articolo 7, paragrafo 1, lettera a)]	132
1.8.1.2. Partiti od organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali [articolo 7, paragrafo 1, lettera b), e articolo 7, paragrafo 3]	133
1.8.2. Qualità della protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 2)	135
1.8.2.1. Volontà e capacità	136
1.8.2.2. Efficacia	141
1.8.2.3. Non temporaneità	145
1.8.2.4. «[A]deguate misure [...]»	146
1.8.2.5. Accessibilità	148
1.9. Protezione all'interno del paese d'origine contro persecuzioni o danni gravi (articolo 8)	151
1.9.1. Criteri che disciplinano la protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1) ...	153
1.9.1.1. Sicurezza in una parte del territorio del paese d'origine	156
1.9.1.2. «[L]egalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso [...]»	159
1.9.1.3. Ragionevolezza dell'ipotesi che il richiedente si stabilisca in una parte del territorio del paese di origine	161
1.9.2. Requisiti relativi all'esame (articolo 8, paragrafo 2)	164
1.9.2.1. Fase dell'esame	165
1.9.2.2. Valutazione orientata al futuro	165
1.9.2.3. Condizioni generali nella parte del territorio del paese di origine e circostanze personali del richiedente	166
1.10. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (« <i>sur place</i> ») (articolo 5)	169
1.10.1. Panoramica	169
1.10.2. Domande basate su avvenimenti verificatisi nel paese di origine (articolo 5, paragrafo 1)	171
1.10.3. Domande basate su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese di origine (articolo 5, paragrafo 2)	172
1.10.3.1. Questioni specifiche relative al richiedente	178
1.10.3.2. Questioni specifiche relative al responsabile della persecuzione o del danno grave	180
1.10.3.3. Questioni specifiche relative alle domande che presentano un elemento di opportunismo	182
1.10.3.4. Attività <i>sur place</i> e uso dei social media	183
1.10.4. Domande successive (articolo 5, paragrafo 3)	185
Parte 2. Requisiti per la protezione sussidiaria	188
2.1. Introduzione	188
2.2. Chi ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria?	191

2.3. Ambito di applicazione personale e territoriale [articolo 2, lettera f)]	192
2.4. Danno grave (articolo 15)	193
2.4.1. Oggetto, struttura e relazione tra gli elementi dell'articolo 15	194
2.4.2. Condanna alla pena di morte o esecuzione della pena di morte [articolo 15, lettera a)]	196
2.4.2.1. Pena di morte	197
2.4.2.2. Esecuzione	198
2.4.3. Tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine [articolo 15, lettera b)]	200
2.4.3.1. Osservazioni generali	201
2.4.3.2. Tortura	202
2.4.3.3. Altra forma di pena o trattamento inumano o degradante	206
2.4.3.4. Nel paese di origine di un richiedente	212
2.4.3.5. Situazioni particolari ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)	212
2.4.4. Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale [articolo 15, lettera c)]	219
2.4.4.1. «Conflitto armato interno o internazionale»	221
2.4.4.2. «Violenza indiscriminata»	222
2.4.4.3. «Minaccia grave e individuale»	223
2.4.4.4. Nesso tra «minaccia grave e individuale» e «violenza indiscriminata»	237
2.4.4.5. «La vita o la persona di un civile»	238
2.4.5. Conclusione sul danno grave	242
2.5. Fondati motivi di ritenere che il richiedente correrebbe un rischio effettivo	242
2.5.1. Rischio effettivo [articolo 2, lettera f)]	242
2.5.2. Requisito dell'attualità del rischio [articolo 2, lettera f)] e della rilevanza di danni gravi precedenti (articolo 4, paragrafo 4)	244
2.5.3. Prove di un rischio per le persone in situazione analoga	246
2.5.4. Questione dell'occultamento	247
2.6. Responsabili del danno grave (articolo 6)	248
2.7. Soggetti che offrono protezione contro danni gravi (articolo 7)	248
2.8. Protezione all'interno del paese d'origine contro danni gravi (articolo 8)	248
2.8.1. Qualità della protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1)	249
2.8.1.1. Considerazioni in materia di protezione all'interno del paese di origine per i richiedenti che soddisfano i criteri di cui all'articolo 15, lettera c)	250
2.8.2. Requisito dell'esame (articolo 8, paragrafo 2)	252
2.9. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (<i>sur place</i>) (articolo 5)	253
Parte 3. Situazioni particolari	254
3.1. Introduzione	254
3.2. Situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata	255
3.2.1. Protezione dei rifugiati	257
3.2.1.1. Atti di persecuzione (articolo 9)	257
3.2.1.2. Timore fondato	261
3.2.1.3. Motivi di persecuzione (articolo 10)	262
3.2.1.4. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)	263
3.2.1.5. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)	264
3.2.1.6. Protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8)	264
3.2.1.7. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (« <i>sur place</i> »)	265
3.2.2. Protezione sussidiaria	265
3.3. Tratta	268



3.3.1. Protezione dei rifugiati	272
3.3.1.1. Atti di persecuzione (articolo 9)	272
3.3.1.2. Timore fondato	274
3.3.1.3. Motivi di persecuzione (articolo 10)	275
3.3.1.4. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)	276
3.3.1.5. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)	277
3.3.1.6. Protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8)	278
3.3.1.7. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (<i>sur place</i>)	279
3.3.2. Protezione sussidiaria	279
3.4. Pericoli ambientali	281
3.4.1. Introduzione	281
3.4.2. Protezione dei rifugiati	284
3.4.3. Protezione sussidiaria	291
3.5. Situazioni legate alla COVID-19	293
3.5.1. Introduzione	293
3.5.2. Protezione dei rifugiati	295
3.5.3. Protezione sussidiaria	299
Parte 4. Status di rifugiato e status di protezione sussidiaria	303
4.1. Status di rifugiato	303
4.1.1. Status di rifugiato (articolo 13)	303
4.1.1.1. Definizione di status di rifugiato	304
4.1.1.2. Natura declaratoria dello status di rifugiato	306
4.1.1.3. Status di rifugiato, permesso di soggiorno e protezione internazionale	307
4.1.2. Familiari di rifugiati che individualmente non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato [articolo 2, lettera j), e articolo 23]	309
4.1.2.1. Status derivativo	310
4.1.2.2. Nozione di unità del nucleo familiare [articolo 2, lettera j)]	312
4.2. Status di protezione sussidiaria	315
4.2.1. Status di protezione sussidiaria (articolo 18)	315
4.2.1.1. Definizione di status di protezione sussidiaria	316
4.2.1.2. Status di protezione sussidiaria, permesso di soggiorno e protezione internazionale	317
4.2.2. Familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria che non possiedono i requisiti per poter beneficiare a titolo personale della protezione sussidiaria [articolo 23 e articolo 2, lettera j)]	318
4.3. Relazione tra status di rifugiato, status di protezione sussidiaria e asilo	320
Appendice A: Alberi decisionali	325
Appendice B: Fonti primarie	329
Appendice C: Giurisprudenza	333
Appendice D: Metodologia	381
Appendice E: Bibliografia scelta	383
Appendice F: Testo della direttiva qualifiche (rifusione)	392

Abbreviazioni

AIT	<i>Asylum and Immigration Tribunal</i> (Tribunale per l'immigrazione e le richieste di asilo, Regno Unito)
BverfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i> (Corte costituzionale federale, Germania)
BverwG	<i>Bundesverwaltungsgericht</i> (Tribunale amministrativo federale, Germania)
Carta UE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CAT	Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti
CEAS	<i>Common European Asylum System</i> (Sistema europeo comune di asilo)
CEDAW	<i>Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women</i> (Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna)
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Corte internazionale di giustizia
CNDA	<i>Cour nationale du droit d'asile</i> (Corte nazionale per il diritto di asilo, Francia)
COI	<i>country of origin information</i> (informazioni sul paese di origine)
Convenzione di Ginevra	Cfr. Convenzione relativa allo status dei rifugiati
Convenzione relativa allo status dei rifugiati	Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), modificata dal relativo protocollo (1967) (denominata «Convenzione di Ginevra» nella legislazione UE sull'asilo)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRPD	<i>Convention on the Rights of Persons with Disabilities</i> (Convenzione sui diritti delle persone con disabilità)
CRR	<i>Commission des recours des réfugiés</i> (Commissione di ricorso per i rifugiati, Francia)
Direttiva rimpatri	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
DPA	Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
DPA (rifusione)	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)





DQ	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
DQ (rifusione)	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 (rifusione)
EASO	<i>European Asylum Support Office</i> (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo)
ECRE	<i>European Council on Refugees and Exiles</i> (Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli)
EUA	<i>European Council on Refugees and Exiles</i> (Agenzia dell'Unione europea per l'asilo)
EWCA	<i>Court of Appeal of England and Wales</i> (Corte d'appello di Inghilterra e Galles, Regno Unito)
GRETA	<i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> (Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Consiglio d'Europa)
GS/GC	Grande Sezione (GS) per la CGUE e Grande Camera (GC) per la Corte EDU
HRC	<i>Human Rights Committee</i> (Comitato dei diritti umani, Nazioni Unite)
IAC	<i>Immigration and Asylum Chamber</i> (Sezione immigrazione e asilo, Regno Unito)
IARMJ	<i>International Association of Refugee and Migration Judges</i> (Associazione internazionale dei giudici in materia di rifugiati e immigrazione)
ICCPR	<i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> (Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici)
ICESCR	<i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> (Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali)
IDP	<i>Internally displaced person</i> (sfollato interno)
ILC	<i>International Law Commission</i> (Commissione del diritto internazionale)
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici, Nazioni Unite)
ISIS	<i>Islamic State of Iraq and Syria</i> (Stato Islamico dell'Iraq e della Siria)
Manuale UNHCR	<i>Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees</i>
MGF	Mutilazione genitale femminile
ONG	Organizzazione non governativa



RVV/CCE	<i>Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers</i> (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio)
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UKIAT	<i>UK Immigration and Asylum Tribunal</i> (Tribunale del Regno Unito per l'immigrazione e le richieste di asilo)
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i> (Assemblea generale delle Nazioni Unite)
UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati)
VG	<i>Verwaltungsgericht</i> (Tribunale amministrativo a livello di Land, Germania)
VGH	<i>Verwaltungsgerichtshof</i> (Corte suprema amministrativa, Germania)
VwGH	<i>Verwaltungsgerichtshof</i> (Corte suprema amministrativa, Austria)

Prefazione

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), come il suo predecessore, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), lavora in stretta collaborazione con gli organi giudiziari degli Stati membri dell'UE e con altri soggetti chiave al fine di sviluppare pubblicazioni dedicate ai membri degli organi giudiziari. Questa serie di pubblicazioni mira a fornire agli organi giudiziari, in modo graduale, una panoramica completa del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Subito dopo essere diventato operativo nel 2011, l'EASO ha creato una rete di membri degli organi giudiziari. In seguito a consultazioni con i membri di tale rete, compresa la sezione europea dell'Associazione internazionale dei giudici in materia di rifugiati e immigrazione (IARMJ-Europe), è emersa con evidenza la necessità urgente di mettere a disposizione dei giudici materiali per la formazione professionale giudiziaria riguardanti alcuni temi essenziali trattati dai giudici nelle decisioni che sono chiamati quotidianamente ad adottare. Ai fini dell'elaborazione di questi materiali essenziali, è stata riconosciuta la necessità di coinvolgere giuristi e altri esperti nel pieno rispetto del principio dell'indipendenza del potere giudiziario, nonché di accelerare l'elaborazione di pubblicazioni giuridiche dell'EUAA.

La prima edizione della presente analisi giuridica è stata il prodotto di un progetto realizzato dall'EASO e da IARMJ-Europe. Questa seconda edizione è stata aggiornata in forza di un contratto quadro concluso tra l'EASO (attuale EUAA) e la IARMJ. Un elenco aggiornato di tutte le pubblicazioni è riportato in calce alla presente prefazione, nella tabella 1.

La presente analisi giuridica è destinata principalmente ai membri degli organi giudiziari degli Stati membri dell'UE che si occupano di ricorsi o revisioni di decisioni riguardanti le domande di protezione internazionale. Riguarda le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale nel contesto della direttiva qualifiche (DQ) (rifusione)¹. Nella sua

¹ [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 \(rifusione\)](#) (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9) [DQ (rifusione)]. Salvo indicazioni diverse, ogni riferimento ad «articoli» in questa analisi giuridica deve essere inteso come riferito alla direttiva qualifiche (rifusione).





presente versione aggiornata, incorpora il trattamento dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), originariamente oggetto di un'analisi giuridica distinta². Questa analisi vuole essere uno strumento utile per coloro che hanno un'esperienza giudiziaria limitata o nulla nel settore della protezione internazionale nell'ambito del CEAS, come pure per i giudici con esperienza o specializzati in questo campo. Mira quindi a essere un documento di riferimento per tutti i giudici che si occupano delle condizioni da soddisfare per il riconoscimento della protezione internazionale. La struttura, il formato e il contenuto sono stati definiti tenendo conto dell'ampia platea di destinatari prevista.

La presente analisi giuridica fornisce un'analisi dettagliata delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati e sussidiaria nelle parti 1 e 2, evidenzia situazioni particolari nella nuova parte 3 e fornisce un'analisi relativa tanto allo status di rifugiato quanto allo status di protezione sussidiaria nella parte 4. L'analisi è integrata da appendici. Tra l'altro, il documento contiene alberi decisionali che riportano le domande a cui gli organi giudiziari degli Stati membri devono rispondere nell'esame delle domande di protezione internazionale.

L'obiettivo è esporre lo stato attuale del diritto in modo chiaro e in un formato di facile consultazione. Questa nuova edizione analizza il diritto fotografandone la situazione al marzo 2022. Il lettore dev'essere tuttavia consapevole del fatto che si tratta di un settore della legislazione e della prassi in rapida evoluzione. Ci sono due aspetti di questo settore, soggetti a rapida evoluzione, che meritano di essere messi in evidenza. Un aspetto ovvio è il fatto che continuerà ad esserci giurisprudenza nuova generata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) e dagli organi giudiziari nazionali. L'altro è costituito dal fatto che il 13 luglio 2016 la Commissione ha proposto l'adozione di un nuovo regolamento sulle qualifiche³. L'avanzamento di tale proposta è stato ritardato da diversi fattori, tra cui le elezioni del Parlamento europeo del maggio 2019 e la pandemia della COVID-19. La presente analisi giuridica tiene conto delle ultime modifiche proposte nel corpo della testo ove e quando opportuno.

La presente analisi giuridica, unitamente ad altre pubblicazioni giuridiche EUAA⁴, sarà ulteriormente aggiornata periodicamente, se necessario. Sta tuttavia a chi legge verificare se vi sono stati cambiamenti nelle disposizioni giuridiche. L'analisi contiene riferimenti a una serie di fonti utili per assistere i lettori a verificare tali cambiamenti.

² EASO, *Articolo 15, lettera c), della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, 2014 [in appresso: EASO, *Articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) — Un'analisi giuridica*].

³ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, COM(2016) 466 final — 2016/0223(COD), (in appresso: Commissione europea, *proposta di regolamento sulle qualifiche*).

⁴ Le pubblicazioni giuridiche sono elencate in maniera completa sul [sito web dell'EUAA](#). La pagina web menzionata specifica altresì le lingue nelle quali ogni documento è disponibile.



Tabella 1. Pubblicazioni per lo sviluppo professionale: le analisi giuridiche e le raccolte di giurisprudenza sviluppate finora

Data	Analisi giuridica⁵	Raccolta di giurisprudenza
2014	<i>Articolo 15, lettera c), della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE)</i>	
2016	<i>Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici</i>	
2016	<i>Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE)</i>	
2018	<i>Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo</i>	Raccolta di giurisprudenza
2018	<i>Procedure di asilo e principio di non-refoulement</i>	Raccolta di giurisprudenza
2018	<i>Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi d'origine</i>	Raccolta di giurisprudenza
2019	<i>Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo</i>	Raccolta di giurisprudenza
2020	<i>Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE)</i>	
2020	<i>Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (seconda edizione)</i>	Raccolta di giurisprudenza
2021	<i>Vulnerability in the context of applications for international protection</i>	Raccolta di giurisprudenza
2021	<i>Ending international protection (seconda edizione)</i>	Raccolta di giurisprudenza

Domande essenziali

La presente analisi giuridica si prefigge di fornire ai membri degli organi giudiziari degli Stati membri una panoramica in merito alle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale. Riguarda le qualifiche tanto per lo status di rifugiato quanto per quello di protezione sussidiaria e cerca di rispondere alle seguenti domande principali (tra parentesi sono indicate le sezioni della presente analisi giuridica nelle quali si risponde alle domande).

A. Domande relative alla protezione internazionale in generale

1. **In che modo la DQ (rifusione) definisce la protezione internazionale?** ([Introduzione generale](#))
2. **Chi è rispettivamente un rifugiato o un beneficiario di protezione sussidiaria?** (sezioni [1.2](#) e [2.2](#))
3. **La DQ (rifusione) impone un ordine secondo il quale affrontare la qualifica di rifugiato e quella di beneficiario di protezione sussidiaria?** ([Introduzione generale](#) e sezioni [1.1](#) e [2.1](#))

⁵ Nel caso di analisi giuridiche con versioni aggiornate, nella tabella è riportata soltanto l'ultima edizione. Si noti che la *Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi d'origine* è una guida pratica piuttosto che un'analisi giuridica.





4. Qual è l'**ambito di applicazione personale e territoriale** della DQ (rifusione) ai fini dell'ammissione alla protezione dei rifugiati (sezione [1.3](#)) e alla protezione sussidiaria (sezione [2.3](#))?

B. Domande specifiche sulla protezione dei rifugiati

5. Che cosa si intende per **persecuzione** ai sensi dell'articolo 9, paragrafi 1 e 2, DQ (rifusione)? (sezione [1.4](#))
6. Che cosa si intende per **timore fondato** di subire persecuzioni ai fini del soddisfacimento delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi dell'articolo 2, lettera d), dell'articolo 4, paragrafo 4, e dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, DQ (rifusione)? (sezione [1.5](#))
7. In che modo un **atto di persecuzione** può essere collegato a uno o più motivi di persecuzione o alla mancanza di protezione contro tali atti ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione)? (sezione [1.6.1](#))
8. Quali sono i **motivi di persecuzione** definiti all'articolo 10 DQ (rifusione)? (sezione [1.6](#))
9. Quali **responsabili della persecuzione** sono riconosciuti all'articolo 6 DQ (rifusione)? (sezione [1.7](#))
10. Che cosa si intende per **protezione effettiva** contro i responsabili della persecuzione e da quali soggetti può essere offerta tale protezione in virtù dell'articolo 7 DQ (rifusione)? (sezione [1.8](#))
11. Che cosa significa **protezione interna** e che cosa comporta per gli Stati membri che applicano l'articolo 8 DQ (rifusione) nel contesto della protezione dei rifugiati? (sezione [1.9](#))
12. Cosa afferma la DQ (rifusione) sulle **domande sur place** (presentate fuori dal paese d'origine) nel contesto della protezione dei rifugiati? (sezione [1.10](#))

C. Domande specifiche sulla protezione sussidiaria

13. Che cosa si intende per **danno grave** ai sensi dell'articolo 15 DQ (rifusione)? (sezione [2.4](#))
14. Che cosa significa la frase «**sussistono fondati motivi per ritenere che [la persona] correrebbe un rischio effettivo**» di subire un grave danno ai fini del soddisfacimento delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 2, lettera f), dell'articolo 4, paragrafo 4 e dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, DQ (rifusione)? (sezione [2.5](#))
15. Quali **responsabili del danno grave** riconosce l'articolo 6 DQ (rifusione)? (sezioni [1.7](#) e [2.6](#))



16. Che cosa si intende per **protezione effettiva** contro i responsabili del danno grave e da quali soggetti può essere offerta tale protezione in virtù dell'articolo 7 DQ (rifusione)? (sezioni [1.8](#) e [2.7](#))
17. Che cosa significa **protezione interna** e che cosa comporta per gli Stati membri che applicano l'articolo 8 DQ (rifusione) nel contesto della protezione sussidiaria? (sezioni [1.9.1](#) e [2.8](#))
18. Cosa afferma la DQ (rifusione) sulle **domande sur place** (presentate fuori dal paese d'origine) nel contesto della protezione sussidiaria? (sezioni [1.10](#) e [2.9](#))

D. Domande sullo status di rifugiato e su quello di protezione sussidiaria

19. Che cosa comporta il riconoscimento dello **status di rifugiato**? (sezione [4.1.1](#))
20. Qual è la situazione dei **familiari** di un rifugiato che individualmente non soddisfano le condizioni per il riconoscimento della protezione di rifugiato a norma dell'articolo 23 DQ (rifusione)? (sezione [4.1.2](#))
21. Che cosa comporta il riconoscimento dello **status di protezione sussidiaria**? (sezione [4.2.1](#))
22. Qual è la situazione dei **familiari** di beneficiari di protezione sussidiaria che individualmente non soddisfano le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria a norma dell'articolo 23 DQ (rifusione)? (sezione [4.2.2](#))





Introduzione generale

Finalità e obiettivi

La presente analisi giuridica concerne le condizioni richieste per il riconoscimento della protezione internazionale ai sensi della direttiva «qualifiche» 2011/95/UE [DQ (rifusione)]⁶. L'obiettivo principale è fornire un'analisi esaustiva dei requisiti previsti dalla DQ (rifusione) per stabilire l'ammissibilità allo status di rifugiato e allo status di protezione sussidiaria.

La DQ (rifusione) costituisce una parte essenziale dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo e trae la propria base giuridica dal diritto primario di cui all'articolo 78, paragrafo 1 e all'articolo 78, paragrafo 2, lettere a) e b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁷. Il TFUE richiede l'adozione di misure per l'attuazione di un CEAS che comprenda uno status uniforme in materia di asilo e uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria. L'importanza del fatto che la DQ (rifusione) abbia la forma di una direttiva è analizzata ulteriormente nella pubblicazione dell'EASO, *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, 2016⁸. Poiché l'interpretazione di ogni strumento CEAS richiede di tenere conto dei suoi obiettivi specifici, è opportuno formulare alcune osservazioni preliminari in merito alla DQ (rifusione).

La DQ (rifusione) è uno strumento giuridico di seconda fase del CEAS ed è entrato in vigore il 21 dicembre 2013. Rafforza l'armonizzazione del diritto in materia di asilo all'interno dell'Unione⁹. Questa finalità è palesata dalla decisione del legislatore dell'UE di evitare l'espressione «norme minime», come risulta evidente dal nuovo testo dell'articolo 1 DQ (rifusione) come illustrato di seguito.

Articolo 1 DQ (rifusione)

La presente direttiva stabilisce **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. [Grassetto aggiunto.]

Come spiega il considerando 8 DQ (rifusione), dopo l'adozione della DQ sussistevano «forti divergenze» fra gli Stati membri «per quanto riguarda la concessione della protezione» e il

⁶ *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 (rifusione)* (GU L 337 del 20.12.2011), pag. 9).

⁷ *Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47). L'articolo 78, paragrafo 2, recita: «2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale [...]».

⁸ EASO, *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, 2016 (in appresso: EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*), pagg. 66-67.

⁹ CGUE (GS), sentenza del 7 giugno 2016, *Mehrdad Ghezalbash/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, EU:C:2016:409, punto 60.



contenuto di tale protezione¹⁰. La DQ (rifusione) si è quindi posta l'obiettivo di «realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale sulla base di livelli più elevati» [considerando 10 DQ (rifusione)]. Secondo il considerando 13, il conseguimento di questo obiettivo dovrebbe «contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici».

Sebbene abbia lo scopo di stabilire norme per uno status uniforme, la DQ (rifusione) continua a consentire agli Stati membri di introdurre o mantenere norme più favorevoli. Come in precedenza, tuttavia, tale facoltà è subordinata alla condizione che tali norme siano compatibili con la DQ (rifusione) [cfr. [Disposizioni più favorevoli \(articolo 3\)](#) in appresso].

Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Danimarca e Irlanda, sono vincolati dalla DQ (rifusione). La Danimarca non partecipa all'adozione di misure basate sull'articolo 78 TFUE e quindi non è vincolata né dalla DQ, né dalla DQ (rifusione)¹¹. L'Irlanda non partecipa all'adozione della DQ (rifusione)¹², ma avendo deciso di partecipare all'adozione e all'applicazione della DQ rimane da essa vincolata¹³. Cfr. tabella 2.

Tabella 2. Adozione della DQ e della sua rifusione da parte di Danimarca e Irlanda¹⁴

	DQ	DQ (rifusione)
Danimarca	✘	✘
Irlanda	✔	✘

Prima del 31 gennaio 2020, il Regno Unito era uno Stato membro dell'UE e i suoi organi giudiziari applicavano la normativa dell'UE in materia di asilo, fatta eccezione per la rifusione della direttiva qualifiche [DQ (rifusione)] e la rifusione della direttiva sulle procedure di asilo [DPA (rifusione)]. A partire dal 31 gennaio 2020, il Regno Unito ha cessato di essere uno Stato membro¹⁵. Tuttavia, in virtù della legislazione interna che attua l'accordo UE-Regno Unito¹⁶, il Regno Unito continua ad applicare il diritto dell'UE, fatto salvo il caso in cui venga

¹⁰ [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](#) (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

¹¹ [Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca](#), allegato al TFUE (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299).

¹² [Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia](#), allegato al TFUE (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 295).

¹³ Considerando 38 e 39 DQ. Va notato che l'*International Protection Act 2015* [Legge sulla protezione internazionale 2015] (Irlanda) contempla disposizioni che recepiscono alcune delle modifiche introdotte dalla DQ (rifusione).

¹⁴ L'UE ha in essere altresì una serie di accordi con i paesi UE+, il che significa che tali paesi applicano in misura maggiore o minore la normativa europea in materia di asilo.

¹⁵ [Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica](#) (GU C 144 I del 25.4.2019, pag. 1); Parlamento del Regno Unito, *European Union (Withdrawal) Act 2018* [legge sull'Unione europea (recesso) 2018]; e Parlamento del Regno Unito, *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* [legge sull'Unione europea (accordo di recesso) 2020].

¹⁶ [Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica](#) (GU C 144 I del 25.4.2019, pag. 1).





specificamente revocato¹⁷. Nel settore del diritto in materia di asilo, il Regno Unito ha revocato la legislazione nazionale che aveva attuato la direttiva sulle qualifiche e i regolamenti Dublino III, Eurodac e EASO¹⁸. La giurisprudenza della CGUE è stata considerata vincolante soltanto se decisa prima del 31 dicembre 2020.

Struttura e ambito di applicazione

La presente analisi giuridica concerne esclusivamente le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale. Comprende:

- la [Introduzione generale](#) che presenta gli obiettivi e la struttura dell'analisi, traccia una panoramica delle norme di interpretazione della DQ (rifusione) e illustra il principio di interesse superiore del minore, la definizione di una domanda di protezione internazionale e la possibilità limitata di applicare disposizioni più favorevoli;
- una disamina dettagliata delle condizioni necessarie per il riconoscimento della protezione dei rifugiati e gli elementi che definiscono tali condizioni, quali stabiliti nella DQ (rifusione) ([parte 1](#));
- una disamina dettagliata delle condizioni necessarie per il riconoscimento della protezione sussidiaria e gli elementi che definiscono tali condizioni, quali stabiliti nella DQ (rifusione), nella misura in cui essi differiscano dai criteri per lo status di rifugiato; figura in tale contesto una trattazione esaustiva dell'articolo 15, lettera c), precedentemente trattato in un'analisi giuridica distinta¹⁹ ([parte 2](#));
- una nuova parte intitolata «[Situazioni particolari](#)», che analizza in modo più approfondito quattro questioni trasversali che sono state individuate essere particolarmente complesse per i membri degli organi giudiziari; rientrano in tale contesto situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata, tratta di esseri umani, pericoli ambientali e situazioni legate alla COVID-19 ([parte 3](#));
- una parte finale che tratta lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria ([parte 4](#));
- sei appendici, come descritte più dettagliatamente in appresso.

In relazione allo status di rifugiato e di protezione sussidiaria, la presente analisi tratta esclusivamente gli elementi della DQ (rifusione) pertinenti ai fini dell'inclusione e non dell'esclusione (cfr. in appresso).

La presente analisi giuridica **non** si occupa di quanto segue.

- esame dei fatti e delle circostanze (articolo 4); tali questioni sono trattate nella pubblicazione dell'EASO *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*²⁰;

¹⁷ La [European Union \(Withdrawal\) Act 2018](#) («legge del 2018»), come modificata dalla [European Union \(Withdrawal Agreement\) Act 2020](#) («legge del 2020»), articolo 6, settimo comma, crea una categoria di «diritto dell'UE mantenuto», che include la legislazione del Regno Unito che recepisce le direttive nella forma in cui avevano effetto nel diritto interno immediatamente prima del «giorno di uscita», ossia il 31 gennaio 2020 [cfr. [European Union \(Withdrawal\) Act 2018 \(Exit Day\) \(Amendment\) \(No 3\) Regulations 2019](#) — legge sull'Unione europea (recesso) 2018 (giorno di uscita) (emendamento) (n. 3) regolamenti 2019].

¹⁸ La legislazione nazionale che attua i regolamenti Dublino III, Eurodac ed EASO è stata abrogata dai [Immigration, Nationality and Asylum \(EU Exit\) Regulations 2019](#) [regolamenti in materia di immigrazione, nazionalità e asilo (uscita dall'UE) 2019], regolamenti 1-3. La legge nazionale che recepisce la DQ è stata revocata dalla [Nationality and Borders Act 2022](#) (legge sulla nazionalità e le frontiere 2022), articolo 30, quarto comma.

¹⁹ EASO, [Articolo 15, lettera c\), DQ \(rifusione\) — Un'analisi giuridica](#), op. cit. alla nota ².

²⁰ EASO, [Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica](#), 2018 (in appresso: EASO, [Valutazione delle prove e della credibilità : Un'analisi giuridica](#)).



- cessazione della protezione internazionale (articoli 11, 14, 16 e 19); queste disposizioni sono trattate nella pubblicazione EASO, *Cessazione della protezione internazionale — Analisi giuridica*²¹.
- esclusione dalla protezione internazionale (articolo 12 per la protezione dei rifugiati e articolo 17 per la protezione sussidiaria); questi aspetti sono trattati nella pubblicazione EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche — Analisi giuridica*²²;
- qualsiasi questione relativa alla direttiva sulla protezione temporanea²³, che affronta le situazioni di afflusso massiccio di sfollati; sebbene sia un meccanismo giuridico riservato ad eventi di afflusso massiccio di sfollati, la protezione temporanea non rientra nel contesto del regime di protezione internazionale quale definito all'articolo 2, lettera a), DQ (rifusione). In particolare non si tratta di una forma di protezione sussidiaria.

La DQ (rifusione) stabilisce alcuni criteri uniformi per l'ammissibilità tanto alla protezione dei rifugiati quanto alla protezione sussidiaria (in particolare gli articoli 5, 6, 7 e 8). Tali criteri sono trattati in modo completo nella parte 1. La trattazione di tali criteri in questa parte 2 è quindi piuttosto breve e si rimanda il lettore alla sezione pertinenti di cui alla parte 1.

L'analisi è integrata da appendici. L'appendice A contiene alberi decisionali, concepiti per favorire un approccio strutturato alla valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale. Tali diagrammi forniscono una panoramica dei criteri relativi alle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale e riportano le domande a cui gli organi giudiziari degli Stati membri devono rispondere nell'esame delle domande di protezione internazionale²⁴. Ulteriori appendici contengono non solo la pertinente legislazione primaria e derivata dell'UE e i pertinenti trattati internazionali di portata universale e regionale, ma anche la giurisprudenza pertinente della CGUE, unitamente alla giurisprudenza più pertinente della Corte EDU. Inoltre le appendici contengono una selezione della giurisprudenza degli organi giudiziari dei paesi UE+, di paesi non UE+ e internazionali. Tale giurisprudenza è organizzata secondo la struttura della presente analisi giuridica. I collegamenti ipertestuali alla legislazione e alla giurisprudenza pertinenti assicurano che i documenti siano facilmente e rapidamente accessibili ai lettori che utilizzano la versione digitale. Per consentire ai lettori una consultazione agevole della DQ (rifusione), il suo testo completo è riportato nell'appendice F.

La DQ (rifusione) si articola in **due componenti**: le disposizioni riguardanti le **condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale**, dal capo II al capo VI, e le

²¹ EASO, *Cessazione della protezione internazionale — Analisi giuridica*, seconda edizione, 2021 (in appresso: EASO, *Cessazione della protezione internazionale — Analisi giuridica*).

²² EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche — Analisi giuridica*, seconda edizione, 2020. La presente analisi giuridica non tratta le clausole di esclusione di cui all'articolo 12, il che significa che non affronta ciò che è stato riconosciuto, all'articolo 1 D della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, come una «clausola di inclusione contingente». Cfr. Goodwin-Gill, G. S. e McAdam, J., *The Refugee in International Law*, quarta edizione, Oxford University Press, Oxford, 2021 (in appresso: Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*), pag. 185, e la citata analisi giuridica sull'esclusione, sezione 2.2.2.

²³ *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi* (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12) (direttiva sulla protezione temporanea).

²⁴ Si noti che l'ordine di trattazione delle disposizioni pertinenti della DQ (rifusione) è leggermente diverso dall'ordine in cui tali disposizioni sono trattate nell'appendice A. In quest'ultima i responsabili della persecuzione e la mancanza di protezione contro la persecuzione sono considerati prima del collegamento tra l'atto di persecuzione o la mancanza di protezione e uno o più motivi di persecuzione.





disposizioni riguardanti **il contenuto della protezione internazionale** nel capo VII [cfr. anche considerando 12 DQ (rifusione)]. La tabella 3 sintetizza la struttura della DQ (rifusione) ed evidenzia in neretto gli elementi trattati nella presente analisi giuridica.

Tabella 3. Struttura della DQ (rifusione) e oggetto della presente analisi giuridica

Capo I. Disposizioni generali	Articolo 1. Obiettivo Articolo 2. Definizioni Articolo 3. Disposizioni più favorevoli
Capo II. Valutazione delle domande di protezione internazionale	Articolo 4. Esame dei fatti e delle circostanze Articolo 4, paragrafo 4. Precedenti persecuzioni o danni gravi Articolo 5. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place») Articolo 6. Responsabili della persecuzione o del danno grave Articolo 7. Soggetti che offrono protezione Articolo 8. Protezione all'interno del paese d'origine
Capo III. Requisiti per essere considerato rifugiato	Articolo 9. Atti di persecuzione Articolo 10. Motivi di persecuzione Articolo 11. Cessazione Articolo 12. Esclusione
Capo IV. Status di rifugiato	Articolo 13. Riconoscimento dello status di rifugiato Articolo 14. Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato
Capo V. Requisiti per la protezione sussidiaria	Articolo 15. Danno grave Articolo 16. Cessazione Articolo 17. Esclusione
Capo VI. Status di protezione sussidiaria	Articolo 18. Riconoscimento dello status di protezione sussidiaria Articolo 19. Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di protezione sussidiaria
Capo VII. Contenuto della protezione internazionale	Articolo 20. Disposizioni generali Articolo 21. Protezione dal respingimento Articolo 22. Informazioni Articolo 23. Mantenimento dell'unità del nucleo familiare Articolo 24. Permesso di soggiorno Articolo 25. Documenti di viaggio Articolo 26. Accesso all'occupazione Articolo 27. Accesso all'istruzione Articolo 28. Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche Articolo 29. Assistenza sociale Articolo 30. Assistenza sanitaria Articolo 31. Minori non accompagnati Articolo 32. Accesso all'alloggio Articolo 33. Libera circolazione nel territorio dello Stato membro Articolo 34. Accesso agli strumenti di integrazione Articolo 35. Rimpatrio
Capo VIII. Cooperazione amministrativa	Articolo 36. Cooperazione Articolo 37. Personale



Capo IX. Disposizioni finali	<p>Articolo 38. Relazioni</p> <p>Articolo 39. Recepimento</p> <p>Articolo 40. Abrogazione</p> <p>Articolo 41. Entrata in vigore</p> <p>Articolo 42. Destinatari</p>
-------------------------------------	---

Interpretazione della direttiva qualifiche (rifusione)

La DQ (rifusione) richiede che l'ammissibilità alla protezione dei rifugiati sia esaminata **prima** di prendere in considerazione l'ammissibilità alla protezione sussidiaria²⁵. La CGUE ha confermato tale disposizione, affermando che «una domanda di protezione sussidiaria non deve, in principio, essere esaminata prima che l'autorità competente sia giunta alla conclusione che il richiedente una protezione internazionale non soddisfa le condizioni che giustificano il riconoscimento dello status di rifugiato»²⁶. Non si è ancora pronunciata in merito all'eventualità che i criteri per poter beneficiare di ciascuno status debbano essere applicati in un ordine specifico²⁷.

Poiché la DQ (rifusione) è uno strumento istituito in forza del diritto primario dell'UE (articolo 78 TFUE), la sua corretta interpretazione compete essenzialmente alla CGUE. Le sentenze della Corte di giustizia hanno effetto vincolante in tutti gli Stati membri. Nella sua giurisprudenza la CGUE ha precisato, per la DQ, e per estensione la DQ (rifusione), che «[l']interpretazione [...] deve pertanto essere effettuata alla luce dell'impianto sistematico e della finalità [della direttiva qualifiche], nel rispetto della convenzione [sui rifugiati] e degli altri trattati pertinenti di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE»²⁸. Si possono distinguere due aspetti al riguardo.

Innanzitutto, per quanto concerne la rilevanza della Convenzione relativa allo status dei rifugiati [Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), come modificata dal suo protocollo (1967), menzionata nella legislazione dell'UE in materia di asilo come «Convenzione di Ginevra»] ai fini dell'interpretazione delle disposizioni della DQ (rifusione) concernenti la protezione dei rifugiati, nella sentenza *Alo e Osso*, la CGUE ha affermato che dai considerando 4, 23 e 24 DQ (rifusione) emerge chiaramente che la Convenzione relativa allo status dei rifugiati «costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale

²⁵ Cfr. articolo 2, lettera f), che definisce il beneficiario di protezione sussidiaria come un cittadino di un paese terzo o apolide «che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato», e il considerando 33, secondo cui la protezione sussidiaria «dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione [sui rifugiati]». Cfr. anche l'articolo 10, paragrafo 2, della *direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)* [GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60, DPA (rifusione)].

²⁶ CGUE, sentenza dell'8 maggio 2014, *HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, EU:C:2014:302 (in appresso: CGUE, 2014, *HN*), punto 35 oltre ai punti da 29 a 34.

²⁷ Ciò che viene affermato qui a proposito dell'ordinamento riguarda soltanto i requisiti sostanziali per ottenere la protezione internazionale. Nei casi concreti, a volte le questioni procedurali e/o le prove e la valutazione di credibilità possono avere la precedenza.

²⁸ Cfr. ad esempio CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720 (in appresso: CGUE, 2013, *X, Y e Z*), punto 40; CGUE (GS), sentenza del 19 dicembre 2012, *El Kott e altri/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, EU:C:2012:826 [in appresso: CGUE (GS), 2012, *El Kott*], punto 43, e CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, *Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Ossol/Region Hannover*, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127 [in appresso: CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*], punto 29. La rilevanza della Convenzione relativa allo status dei rifugiati è ulteriormente approfondita nella pubblicazione dell'EASO, *Introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.1., pagg. 61-63.



relativa alla protezione dei rifugiati»²⁹. La CGUE ha sottolineato altresì che «le disposizioni di tale direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché al contenuto di tale status sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta convenzione basandosi su nozioni e criteri comuni»³⁰.

In secondo luogo, per quanto concerne la pertinenza della Convenzione relativa allo status dei rifugiati in relazione al contenuto della protezione internazionale, nella sentenza *Alo e Osso*, la CGUE ha statuito che «il capo VII [DQ (rifusione)], relativo al contenuto della protezione internazionale, si applica, in forza dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva stessa, tanto ai rifugiati quanto ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria, ove non sia diversamente indicato»³¹.

Nell'interpretare la DQ (rifusione), un «giudice dell'UE»³² deve tenere conto del diritto primario dell'UE, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE)³³, e degli «altri trattati pertinenti» di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE. La questione è affrontata in maniera più dettagliata nella pubblicazione dell'EASO *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*³⁴. Secondo la CGUE, l'«interpretazione [della DQ (rifusione)] deve [...] essere compiuta [...] nel rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta»³⁵. Le modalità di applicazione e interpretazione della Carta UE derivano dagli articoli da 52 a 54 della Carta stessa.

Articolo 52, paragrafo 3, Carta dell'UE

Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

²⁹ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 28. Cfr. nella relazione relativa alla DQ originale, CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105 [in appresso: CGUE (GS), 2010, *Abdulla*], punto 28.

³⁰ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 28. Cfr. anche CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, *M/Ministerstvo vnitra e X, X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403 [in appresso: CGUE (GS), 2019, *M, X e X*], punto 74; e CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, *Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-369/17, EU:C:2018:713 [in appresso: CGUE, 2018, *Shajin Ahmed*], punto 40.

³¹ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 31 a 33. Cfr. anche CGUE, 2018, *Ahmed*, op. cit. alla nota ³³, punti 37 e 42; CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276 [in appresso: CGUE (GS), 2018, *MP*], punto 36; e CGUE, sentenza del 19 novembre 2020, *EZ/Bundesrepublik Deutschland*, C-238/19, EU:C:2020:945 (in appresso: CGUE, 2020, *EZ*), ad esempio i punti 40 e 42.

³² Quando gli organi giudiziari nazionali sono chiamati a interpretare le disposizioni del diritto dell'UE, il giudice nazionale è tenuto ad agire come un «giudice dell'UE», come spiegato nella pubblicazione *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, pag. 61.

³³ *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (modificata il 12 dicembre 2007) (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

³⁴ EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 2.1.3, pagg. 28-32.

³⁵ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 29; e CGUE, 2018, *Ahmed*, op. cit. alla nota ³¹. Cfr. anche, in relazione alla DQ, CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518 [in appresso: CGUE (GS), 2012, *Y e Z*], punto 48; e CGUE (GS), 2012, *El Kott e a.*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43.



Al considerando 16, la DQ (rifusione) sottolinea che «la presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta [UE]»³⁶.

L'articolo 78, paragrafo 1, TFUE non definisce gli «altri trattati pertinenti» e la CGUE deve ancora chiarire le componenti della sua definizione. La sua definizione può comprendere i trattati di cui all'articolo 9 e ai considerando 17, 18, 31 e 34 DQ (rifusione).

La tabella 4 fornisce un elenco (non esaustivo) dei trattati che possono essere pertinenti ai fini dell'interpretazione della DQ (rifusione)³⁷. Quelli espressamente citati nella DQ (rifusione) sono evidenziati in grassetto.

Tabella 4. Trattati che sono o possono essere pertinenti ai fini dell'interpretazione della DQ (rifusione)³⁸

Trattati	Disposizione della DQ (rifusione)
Carta delle Nazioni Unite, 1945³⁹	Articolo 12, paragrafo 1, e articolo 12, paragrafo 2, lettera c); considerando 31
Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 1950⁴⁰	Articolo 9, paragrafo 1
Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 1951⁴¹	Articolo 2, lettera c); articolo 5, paragrafo 3; articolo 9, paragrafo 1; articolo 12, paragrafo 1; articolo 14, paragrafo 6 e articolo 20, paragrafo 1; considerando 3, 4, 14, 22, 24, 29 e 33
Convenzione relativa allo status degli apolidi, 1954 ⁴²	
Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 1966 ⁴³	
Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, 1965 ⁴⁴	

³⁶ Il considerando 16 rileva altresì che la DQ (rifusione) «mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito e a promuovere l'applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza».

³⁷ Sebbene l'elenco riportato nella tabella 4 si limiti ai trattati sui diritti umani, la formulazione aperta dell'articolo 78, paragrafo 1, sembrerebbe in grado di includere, ad esempio, altri trattati di diritto internazionale pubblico relativi alla nazionalità e all'apolidia, che incidono in maniera rilevante sull'interpretazione dell'ambito di applicazione soggettivo (*ratione personae*) della direttiva.

³⁸ I trattati specificamente citati nella DQ (rifusione) sono evidenziati in grassetto. Gli articoli e i considerando riportati nella presente tabella fanno riferimento all'articolo/al considerando della DQ (rifusione) nel quale si cita espressamente lo strumento in questione.

³⁹ *Carta delle Nazioni Unite*, 26 giugno 1945.

⁴⁰ *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, 4 novembre 1950.

⁴¹ *Convenzione relativa allo status dei rifugiati*, 28 luglio 1951.

⁴² *Convenzione relativa allo status degli apolidi*, 28 settembre 1954.

⁴³ *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici*, 16 dicembre 1966. La CGUE lo ha individuato come uno degli strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani di cui tiene conto nell'applicazione dei principi generali del diritto dell'Unione in una serie di cause. Cfr. ad esempio CGUE, sentenza del 18 ottobre 1989, *Orkem/Commissione*, C-374/87, EU:C:1989:387, punto 31; CGUE, sentenza del 18 ottobre 1990, *Massam Dzodzi/Stato belga*, cause riunite C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 68; CGUE, sentenza del 17 febbraio 1998, *Lisa Jacqueline Grant/South-West Trains Ltd*, C-249/96, EU:C:1998:63, punto 44; e CGUE (GS), sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea*, C-540/03, EU:C:2006:429 (in appresso: CGUE, 2006, *Parlamento/Consiglio*), punto 37.

⁴⁴ *Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, 21 dicembre 1965.



Trattati	Disposizione della DQ (rifusione)
Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, 1979 ⁴⁵	
Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 1984 ⁴⁶	
Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 1989⁴⁷	Considerando 18
Statuto di Roma della Corte penale internazionale, 1998 ⁴⁸	
Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 2006 ⁴⁹	

La correlazione tra il diritto dell'UE e la giurisprudenza in materia di Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)⁵⁰ è trattata in modo più approfondito in *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*⁵¹, ma i seguenti punti meritano di essere sottolineati in questa sede.

Secondo la CGUE i testi che istituiscono il CEAS denotano che quest'ultimo è stato concepito in un contesto che permette di supporre che l'insieme degli Stati membri rispetti i diritti fondamentali, compresi i diritti che trovano fondamento nella Convenzione relativa allo status dei rifugiati e nel relativo protocollo del 1967, nonché nella CEDU⁵². I diritti fondamentali enunciati nella Carta UE costituiscono parte del diritto primario dell'UE.

Come osservato nella pubblicazione EASO *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*⁵³, la CEDU ha una certa rilevanza nell'interpretazione

⁴⁵ *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*, 18 dicembre 1979.

⁴⁶ *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti*, 10 dicembre 1984. Si noti il riferimento a questo trattato nella sentenza CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punti 52 e seguenti.

⁴⁷ *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo*, 20 novembre 1989. La sentenza della CGUE (GS) del 27 giugno 2006, *Parlamento/Consiglio*, op. cit. alla nota ⁴⁴, punto 37, fa esplicito riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁴⁸ *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, 17 luglio 1998. Cfr. EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.4, pagg. 70-80 che analizza gli obblighi derivanti dal diritto internazionale in materia di diritti umani e l'importanza dei trattati internazionali in materia di diritti umani per l'interpretazione delle disposizioni di diritto derivato comprese nel CEAS.

⁴⁹ *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, 13 dicembre 2006. Anche questo strumento rientra nel contesto del diritto primario dell'UE. Cfr. la *decisione del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* (GU L 23 del 27.1.2010, pag. 35), articolo 1, paragrafo 1, e articolo 2, paragrafo 1. In seguito alla sua ratifica da parte dell'UE, la CGUE ha dichiarato che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità può essere invocata al fine di interpretare il diritto derivato dell'UE, che deve essere oggetto, per quanto possibile, di un'interpretazione conforme alla medesima convenzione. Cfr. anche CGUE, sentenza del 1° dicembre 2016, *Mohamed Daoudi/Bootes Plus SL e a.*, C-395/15, EU:C:2016:917, punti da 40 a 41 e giurisprudenza citata; e CGUE, sentenza del 9 marzo 2017, *Petya Mikova/Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, C-406/15, EU:C:2017:198.

⁵⁰ Cfr. ad esempio CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94 [in appresso: CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*], punto 28; e CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452 [in appresso: CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*], punto 40.

⁵¹ EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.4.1, pagg. 71-75.

⁵² CGUE (GS), sentenza del 21 dicembre 2011, *NS/Secretary of State for the Home Department e ME e altri/Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865 [in appresso: CGUE (GS), 2011, *NS e ME*], punto 78.

⁵³ EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.4.1, pagg. 71-75.



della definizione di persecuzione e danno grave. Per quanto riguarda la persecuzione, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione) fa riferimento in maniera diretta ai diritti umani fondamentali e, in particolare, ai diritti ai quali non si può derogare ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU (cfr. sezione 1.4.2 in appresso). In relazione al danno grave, la CGUE ha stabilito che l'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione), che stabilisce che il danno grave consiste, tra l'altro, nella «tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine», «sostanzialmente corrisponde al detto [articolo 3 CEDU]»⁵⁴ (cfr. sezione 2.4.3 in appresso). A sua volta, la Corte EDU ha talvolta affrontato aspetti di corrispondenza tra l'articolo 3 CEDU e il regime di protezione sussidiaria⁵⁵.

Oltre ai riferimenti diretti alla CEDU o ai diritti corrispondenti ai diritti della CEDU negli articoli 9 e 15 DQ (rifusione), i diritti sanciti dalla CEDU possono essere pertinenti ai fini dell'interpretazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta UE se i diritti di cui alla Carta UE corrispondono a quelli garantiti da uno qualsiasi degli articoli della CEDU⁵⁶. La Corte ha altresì precisato in *MP* che «ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, dal momento che i diritti garantiti dall'articolo 4 della stessa corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 3 CEDU, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli loro conferiti da detto articolo 3 CEDU»⁵⁷.

Oltre alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte EDU come fonti di interpretazione negli ambiti specifici sopra identificati, in relazione all'interpretazione del diritto dell'UE è importante anche il «dialogo giuridico orizzontale», sottolineato nella pubblicazione EASO *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*⁵⁸. Per i membri degli organi giudiziari incaricati di agire come «giudici dell'UE» e di interpretare le disposizioni della DQ (rifusione), la giurisprudenza nazionale degli altri Stati membri può essere pertinente, specialmente se la CGUE non ha ancora chiarito l'interpretazione di una determinata disposizione. In tale contesto, la giurisprudenza nazionale ha una rilevanza che la Corte EDU non ha, perché mentre gli organi giudiziari nazionali interpretano il diritto dell'UE, la Corte EDU dispone della competenza giurisdizionale per interpretare soltanto la CEDU. La giurisprudenza nazionale degli altri Stati membri può anche fornire un esempio di come applicare una particolare sentenza della CGUE in una causa specifica. Tuttavia, quando una questione riguardante l'interpretazione della DQ (rifusione) è sollevata dinanzi a una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla CGUE di pronunciarsi sulla questione. Se non è possibile proporre un ricorso giurisdizionale di diritto interno avverso la decisione di tale giurisdizione, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla CGUE⁵⁹.

⁵⁴ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28; e CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 38. Si noti che tanto l'articolo 3 CEDU quanto l'articolo 4 della Carta UE prevedono che «[n]essuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Nella sentenza CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 38, la Corte ha citato la Corte EDU (GC), sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili v. Belgium*, n. 41738/10, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*], punti da 174 a 175, per le sue indicazioni in merito ai casi sanitari derivanti dall'articolo 3 CEDU.

⁵⁵ Ad esempio, nella sua giurisprudenza la Corte EDU ha valutato in che misura la protezione sussidiaria sia paragonabile alla protezione prevista dall'articolo 3 CEDU. Cfr. ad esempio Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, n. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907 (in appresso: Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*), punti da 225 a 226.

⁵⁶ Articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE e CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28.

⁵⁷ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 37.

⁵⁸ EASO, *Introduzione al CEAS – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.6, pagg. 84-89.

⁵⁹ Articolo 267 TFUE.





L'interpretazione delle disposizioni legislative del CEAS, nonché il ruolo della CGUE e degli organi giudiziari nazionali, sono trattati in modo più approfondito nella pubblicazione dell'EASO *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*⁶⁰.

Interesse superiore del minore

Il principio dell'interesse superiore del minore è un principio generale del diritto (internazionale e) dell'UE, come stabilito dall'articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE.

Articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE

In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.

Questo principio è integrato nella DQ (rifusione) ai considerando 18 e 19, nell'ultima frase del considerando 27, al considerando 38, all'articolo 20, paragrafo 5, e all'articolo 31. Nel caso di un richiedente minorenne, non dovrebbe esservi alcun dubbio circa il fatto che il principio dell'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente nella valutazione del rispetto delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale, anche quando tale principio non è menzionato espressamente⁶¹.

Un'ulteriore prova del funzionamento di questo principio nella DQ (rifusione) è costituita dai riferimenti all'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione) alla rilevanza dell'età ai fini della valutazione di una domanda di protezione internazionale e all'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), DQ (rifusione) al fatto che gli atti di persecuzione possono assumere la forma di «atti specificamente diretti [...] contro l'infanzia». Atti di persecuzione specificamente diretti contro l'infanzia devono essere valutati attraverso la lente della vulnerabilità, in quanto i minori vittime di tali atti dovrebbero essere considerati particolarmente vulnerabili di per sé⁶².

Il principio dell'interesse superiore del minore ha rilevanza anche per l'interpretazione e l'applicazione delle regole e norme procedurali⁶³. Per maggiori dettagli su questo principio applicato alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, cfr. sezioni [1.4.4.8](#) e [1.6.2.4.2](#) in appresso.

⁶⁰ EASO, *Introduzione al CEAS – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3, pagg. 61-89.

⁶¹ Nella sentenza della CGUE del 6 giugno 2013, *MA, BT e DA/Secretary of State for the Home Department*, C-648/11, EU:C:2013:367 (in appresso: CGUE, 2013, *MA, BT e DA*), la CGUE chiarisce che, anche qualora l'interesse superiore del minore non sia menzionato esplicitamente in una disposizione del diritto secondario dell'UE, l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE, letto in combinato disposto con l'articolo 51, paragrafo 1, di quest'ultima, produce l'effetto che l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente nell'interpretazione e nell'applicazione di tale disposizione.

⁶² Cfr. EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*, 2021 (in appresso: EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*), sezione 2.4 e parte 6.

⁶³ EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶², ed EASO, *Procedure di asilo e principio di non-refoulement – Un'analisi giuridica*, 2018 (in appresso: EASO, *Procedure di asilo – Un'analisi giuridica*), sezioni 3.4 e 4.2.8.



Domanda di protezione internazionale

L'articolo 2, lettera h), DQ (rifusione) definisce una «domanda di protezione internazionale» come segue.

Articolo 2, lettera h), DQ (rifusione)

[...] una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata.

Da questa definizione e dalla definizione di «richiedente» contenuta nell'articolo 2, lettera i), DQ (rifusione)⁶⁴, risulta evidente che per «richiedente» si deve intendere un cittadino di un paese terzo o un apolide. Come illustrato nelle sezioni [1.3.1](#) e [1.3.3](#), conformemente a questa definizione, i cittadini degli Stati membri dell'UE, ossia i cittadini UE, sono esclusi dalle definizioni della direttiva tanto dello status di rifugiato quanto dello status di protezione sussidiaria⁶⁵. L'articolo 4, paragrafo 3, impone una valutazione individuale di ogni domanda⁶⁶.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), DQ (rifusione), per «**protezione internazionale**» si intende lo **status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito all'articolo 2, lettere e) e g), DQ (rifusione)**. Ai sensi dell'articolo 2, lettera h), una richiesta relativa a uno dei due status costituisce una domanda di protezione internazionale. Sebbene la sua formulazione indichi che è possibile presentare una richiesta per l'uno o per l'altro [«cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria» (grassetto aggiunto)], la direttiva prevede che la protezione sussidiaria venga presa in considerazione solo dopo che è stato accertato che il richiedente non è un rifugiato. Ciò è indicato sia dall'uso del termine «sussidiaria» sia dalla formulazione dell'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) (che definisce una persona ammissibile alla protezione sussidiaria come una persona «che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato»)⁶⁷. Inoltre, la CGUE ha sottolineato che, poiché il richiedente una protezione internazionale non è sempre «in grado di stabilire quale tipo di protezione si rapporti alla sua domanda»⁶⁸, spetta alle autorità degli Stati membri «stabilire lo status più appropriato alla situazione di detto richiedente»⁶⁹. La presentazione della domanda spetta al richiedente, ma è l'autorità accertante dello Stato membro che deve poi decidere se al richiedente possa essere riconosciuto lo status di rifugiato oppure, in caso negativo, lo status di protezione sussidiaria.

⁶⁴ L'articolo 2, lettera i), DQ (rifusione) recita: «“richiedente”: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva».

⁶⁵ Le domande dei cittadini UE non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva; cfr. considerando 20. La loro situazione è disciplinata dal [Protocollo \(n. 24\) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea](#) (noto anche come protocollo di Aznar).

⁶⁶ CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, [Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite](#), C-652/16, EU:C:2018:801 (in appresso: CGUE, 2018, [Ahmedbekova](#)), punto 43.

⁶⁷ CGUE, 2014, [HN](#), op. cit. alla nota ²⁶, punti da 29 a 30. Cfr. anche considerando 33.

⁶⁸ CGUE, 2014, [HN](#), op. cit. alla nota ²⁶, punto 34.

⁶⁹ Cfr. nota ⁶⁸, sopra riportata.





La DQ (rifusione) non contiene una definizione di **ambito territoriale**, ma l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE [DPA (rifusione)]⁷⁰ definisce l'ambito territoriale⁷¹ di una domanda di protezione internazionale. Specifica che una domanda deve essere presentata «nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri». La DPA (rifusione) non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri [articolo 3, paragrafo 2, DPA (rifusione)]⁷². La CGUE deve ancora pronunciarsi al riguardo, ma è possibile che questa definizione dell'ambito territoriale sia considerata applicabile anche ai fini della DQ (rifusione)⁷³.

Disposizioni più favorevoli (articolo 3)

L'articolo 3 DQ (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 3 DQ (rifusione)

Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva.

Il considerando 14 DQ (rifusione) afferma quanto segue.

Considerando 14 DQ (rifusione)

Gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli delle norme stabilite nella [DQ, rifusione] per i cittadini di paesi terzi o per gli apolidi che chiedono protezione internazionale a uno Stato membro, qualora tale richiesta sia intesa come basata sul fatto che la persona interessata è o un rifugiato ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione [sui rifugiati] o una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria.

La [DQ] non si applica ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi «cui è concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su **base discrezionale**» (considerando 15, grassetto aggiunto). Ciò è stato confermato dalla CGUE nelle sue sentenze *B* e *D*⁷⁴ e *M'Bodj*⁷⁵.

⁷⁰ *Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)* [GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60, DPA (rifusione)]. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta ai considerando 49 e 50, nonché all'articolo 45 e all'articolo 46, paragrafo 1, lettera c), della DPA (rifusione).

⁷¹ EASO, *Procedure di asilo — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶⁴, sezione 2.2.

⁷² CGUE (GS), sentenza del 7 marzo 2017, *X e X/Etat belge*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173 (di seguito «CGUE (GS), 2017, *X e X/Etat belge*»), punti 49 e 51.

⁷³ Oltre all'articolo 3, l'articolo 2, lettera b), e l'articolo 6, DPA (rifusione) contengono anch'essi disposizioni relative alle domande di protezione internazionale.

⁷⁴ CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland/B e D*, cause riunite C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, punto 118.

⁷⁵ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 46.



Nella sentenza *B e D*, la CGUE ha deliberato sulla questione pregiudiziale diretta a determinare se l'articolo 3 DQ debba essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro (nel caso di specie la Germania) riconosca a una persona esclusa dallo status di rifugiato ai sensi della disposizione della DQ relativa all'esclusione un diritto di asilo in forza delle norme costituzionali di tale Stato. La CGUE ha chiarito che «in considerazione dello scopo delle cause di esclusione della [DQ], che è quello di preservare la credibilità del sistema di protezione da essa previsto, nel rispetto della convenzione [sui rifugiati]», una disposizione che riconoscesse lo status di rifugiato a una persona siffatta sarebbe incompatibile con la DQ⁷⁶. Tuttavia la CGUE ha confermato che «gli Stati membri possono riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'[articolo] 12, [paragrafo] 2, di tale direttiva, purché quest'altro tipo di protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato ai sensi della stessa direttiva»⁷⁷.

La causa *M'Bodj*⁷⁸ ha riguardato un cittadino di un paese terzo la cui domanda di protezione internazionale era stata respinta. Tuttavia, il richiedente era stato autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro (nel caso di specie, il Belgio) ai sensi della normativa nazionale, in quanto affetto da una malattia tale da comportare un rischio effettivo per la sua vita o integrità fisica e non esistevano terapie adeguate nel suo paese di origine. Alla CGUE era stato chiesto di chiarire se ai sensi della DQ tale cittadino avesse diritto a beneficiare dell'assistenza sociale e dell'assistenza sanitaria. La CGUE ha affermato che la situazione di un tale richiedente non rientra nell'ambito del danno grave definito dall'articolo 15 DQ, fatto salvo il caso in cui sia intenzionalmente privato dell'assistenza sanitaria. Di conseguenza, la CGUE è passata a considerare se la frase «purché siano compatibili con le disposizioni della [DQ]» che compare nell'articolo 3 DQ osti a che uno Stato membro adotti o mantenga in vigore disposizioni che concedono la protezione sussidiaria in questa situazione⁷⁹. La CGUE ha concluso che «contrasterebbe con il sistema generale e con gli obiettivi [della DQ] la concessione degli status [di rifugiato e di protezione sussidiaria] da essa previsti a cittadini di paesi terzi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale»⁸⁰. Ne consegue che una disposizione che autorizzi il soggiorno in questa situazione «non può essere qualificata, ai sensi dell'articolo 3 della [DQ], come disposizione può favorevole in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati persone ammissibili alla protezione sussidiaria»⁸¹. Inoltre, la CGUE ha ribadito che la DQ non si applica alle persone cui è concesso «a titolo discrezionale» di rimanere nel territorio di uno Stato membro in questa situazione «per ragioni caritatevoli o umanitarie»⁸².

La CGUE è giunta alla medesima conclusione, secondo cui le richieste di altri tipi di protezione esulano dall'ambito di applicazione della DQ, nella sentenza *Abdida*⁸³, anche se la sentenza pronunciata in detta causa è collegata alla direttiva rimpatri (direttiva 2008/115/CE)⁸⁴.

⁷⁶ CGUE (GS), 2010, *B e D*, op. cit. alla nota ⁷⁵, punto 115.

⁷⁷ CGUE (GS), 2010, *B e D*, op. cit. alla nota ⁷⁵, punto 121; cfr. anche i punti da 113 a 120.

⁷⁸ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹.

⁷⁹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 43.

⁸⁰ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 44.

⁸¹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 45.

⁸² CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 46.

⁸³ CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve/Moussa Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453 [in appresso: CGUE (GS), 2014, *Abdida*].

⁸⁴ *Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare* (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).





Nella sentenza *Ahmedbekova*, la CGUE ha confermato le sue precedenti indicazioni fornite nelle sentenze *B e D* e *M'Bodj*. In particolare essa ha confermato che l'articolo 3 si applica, tra l'altro, alle norme che concedono lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Una delle questioni poste dal giudice del rinvio è stata se l'articolo 3 DQ (rifusione) debba essere interpretato nel senso che consente a uno Stato membro di prevedere un'estensione dell'ambito di applicazione della protezione internazionale ai familiari della persona cui è stata riconosciuta tale protezione. La CGUE ha constatato che:

nel presente caso, il riconoscimento eventuale dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria al figlio e al coniuge della sig.ra Ahmedbekova in conseguenza del riconoscimento di un siffatto status in capo a quest'ultima presenterebbe, a motivo dell'esigenza di mantenimento dell'unità del nucleo familiare degli interessati, un nesso con la logica di protezione internazionale che ha portato a quest'ultimo riconoscimento⁸⁵.

In *LW*, la grande sezione della CGUE ha confermato la posizione assunta nella sentenza *Ahmedbekova*: il riconoscimento automatico, in forza del diritto nazionale, dello status di rifugiato a familiari di una persona alla quale tale status è stato conferito non è, a priori, privo di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale⁸⁶. La CGUE ha ritenuto che tale legame sia stato creato dall'atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi del 25 luglio 1951⁸⁷, che ha portato all'adozione della convenzione relativa allo status dei rifugiati. Infatti, da un lato, sottolineando nell'atto finale che «l'unità della famiglia (...) è un diritto essenziale del rifugiato» e raccomandando agli Stati firmatari di «disporre i provvedimenti necessari per la protezione della famiglia del rifugiato e, in particolare, per [...] [g]arantire il mantenimento dell'unità del nucleo familiare del rifugiato» i «redattori della Convenzione hanno stabilito un legame stretto tra siffatti provvedimenti e la logica della protezione internazionale»⁸⁸. La grande sezione della CGUE ha rilevato altresì che: «[l']esistenza di questo legame è stata altresì confermata in numerose occasioni dagli organi dell'UNHCR»⁸⁹. Dall'altro lato, la DQ (rifusione) «riconosce anch'essa l'esistenza di tale legame prevedendo, in termini generali, all'articolo 23, paragrafo 1, l'obbligo per gli Stati membri di provvedere al mantenimento dell'unità del nucleo familiare del beneficiario di protezione internazionale»⁹⁰. Tuttavia, la grande sezione ha affermato che tali misure devono garantire il rispetto del requisito di cui all'articolo 23, paragrafo 2⁹¹. La Corte ha individuato

⁸⁵ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 73. Cfr. anche il punto 74, in cui si afferma che ciò era valido «purché [i soggetti in questione] non rientrino in una causa di esclusione di cui all'articolo 12 della [DQ (rifusione)] e la loro situazione presenti, a motivo dell'esigenza di mantenimento dell'unità del nucleo familiare, un nesso con la logica della protezione internazionale».

⁸⁶ CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2021, *LW/Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:898 [in appresso: CGUE (GS), 2021, *LW*], punto 41, con riferimento a CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 72.

⁸⁷ *Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi*, 25 luglio 1951.

⁸⁸ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 42.

⁸⁹ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 42.

⁹⁰ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 43.

⁹¹ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punti 39, da 45 a 48 e 52. L'articolo 23, paragrafo 2, DQ (rifusione) stabilisce che «[g]li Stati membri provvedono a che i familiari del beneficiario di protezione internazionale, che individualmente non hanno diritto a tale protezione, siano ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare».



due condizioni: innanzitutto, al figlio non deve essere «applicabile un motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della [DQ (rifusione)]». In secondo luogo, il figlio:

[non deve aver] diritto, a motivo della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato. Non è rilevante a questo proposito se sia possibile e ragionevolmente accettabile per tale minore e i suoi genitori stabilirsi nell'anzidetto altro paese terzo⁹².

I numerosi principi illustrati nelle sentenze *B e D*, *M'Bodj*, *Abdida*, *Ahmedbekova* e *LW* possono anche servire come base per inquadrare i tipi di protezione nazionale che esulano dall'ambito di applicazione della DQ (rifusione).

- Sebbene gli Stati membri continuino ad avere la possibilità di disporre di norme nazionali in forza delle quali viene concesso il diritto di asilo a persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della DQ (rifusione), è necessario operare una netta distinzione tra la protezione nazionale e la protezione internazionale ai sensi della DQ (rifusione).
- In generale, ai fini della protezione internazionale contemplata dalla DQ (rifusione) è necessario che vi sia un responsabile della persecuzione o del danno grave (articolo 6) (cfr. sezioni [1.7](#) e [2.6](#) in appresso). Ne consegue che i casi in cui non sia possibile individuare alcun responsabile della persecuzione o del danno grave in genere non hanno alcun nesso con la logica della protezione internazionale. La privazione dei diritti umani di base causata dalla povertà estrema, ad esempio dopo un evento calamitoso, non risponde quindi ai requisiti fissati dalla DQ (rifusione) per il riconoscimento della protezione internazionale, fatto salvo il caso in cui tale circostanza sia imputabile a un responsabile della persecuzione o del danno grave⁹³.
- Il riconoscimento di uno status di protezione nazionale a un cittadino di un paese terzo o a un apolide che ha subito nel paese di origine un'esperienza traumatica o un incidente per il quale non sia ravvisabile alcun nesso con il timore attuale di essere perseguitato o un rischio effettivo attuale di subire un grave danno costituisce verosimilmente un tipo di protezione che non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 DQ (rifusione). Lo status di protezione nazionale potrebbe essere considerato come riconosciuto a titolo discrezionale per ragioni caritatevoli o umanitarie, ma una tale circostanza esula dall'ambito di applicazione della DQ (rifusione). La direttiva non è quindi applicabile a tali situazioni.
- Al contrario, quando gli Stati membri concedono lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria a familiari di una persona a cui è stato concesso tale status nell'ambito del sistema istituito dalla DQ (rifusione), detto status rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 DQ (rifusione) in ragione del suo nesso con la logica della protezione internazionale.
- Affinché il riconoscimento della protezione internazionale a un familiare minorenni di una persona alla quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 DQ (rifusione), occorre siano soddisfatte due condizioni. Innanzitutto, al «figlio non [deve essere] applicabile un motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della [DQ

⁹² CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 62.

⁹³ Per un'ulteriore discussione in merito a queste questioni, cfr. sezione [3.4](#) in appresso.





(rifusione)». In secondo luogo «[il figlio] non [deve avere] diritto, a motivo della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato. Non è rilevante a questo proposito se sia possibile e ragionevolmente accettabile per tale minore e i suoi genitori stabilirsi nell'anzidetto altro paese terzo»⁹⁴.

La CGUE non si è ancora pronunciata in maniera definitiva in merito alle circostanze nel contesto delle quali le disposizioni più favorevoli rientrano nell'ambito di applicazione della DQ (rifusione), in particolare quando la questione riguarda disposizioni più favorevoli che disciplinano le condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati o la protezione sussidiaria. Da un lato, la DQ (rifusione) mira a introdurre criteri comuni (cfr. considerando 24 e 34) e un maggiore ravvicinamento delle norme sul riconoscimento e sul contenuto della protezione internazionale (cfr. considerando 10). Dall'altro lato, numerose disposizioni della DQ (rifusione) che disciplinano il riconoscimento della protezione internazionale sono obbligatorie. A questo proposito, l'avvocato generale della CGUE, de la Tour, ha sottolineato che uno Stato membro non può:

utilizzare il suo margine di discrezionalità per definire in maniera diversa [...] nozioni e criteri comuni e per adottare una normativa in forza della quale lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria possa essere riconosciuto per motivi diversi da quelli espressamente previsti dalla [DQ (rifusione)] e sulla base di una valutazione della domanda che non sia individuale⁹⁵.

Il tribunale amministrativo sloveno ha ritenuto di non poter introdurre livelli di protezione più elevati rispetto a quelli definiti nell'articolo 9 DQ (rifusione) relativo agli atti di persecuzione perché l'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione) utilizza l'espressione «sono atti di persecuzione». Inoltre, ha notato che la DQ (rifusione) si basa ora su norme comuni, a differenza della DQ, che si basava su norme minime⁹⁶.

⁹⁴ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 62.

⁹⁵ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, del 12 maggio 2021, *LW/Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:384, punto 104.

⁹⁶ *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza dell'8 gennaio 2014, *Berisha e Pireva*, I U 766/2013, SI:UPRS:2014:I.U.766.2013, punto 42. Questa sentenza è stata confermata dalla Corte suprema nella sua sentenza del 6 marzo 2014, I Up 79/2014.



Parte 1. Condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati

Questa parte consta di 10 sezioni, riportate nella tabella 5. Le singole sezioni trattano i vari requisiti delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati. Gli articoli 5, 6, 7 e 8, DQ (rifusione) stabiliscono criteri comuni al riconoscimento tanto della protezione dei rifugiati quanto della protezione sussidiaria, ma questa parte si concentra sulla protezione dei rifugiati.

Tabella 5. Struttura della parte 1

Sezione	Titolo	Pagina
1.1	<u>Introduzione</u>	<u>34</u>
1.2	<u>Chi è il rifugiato?</u>	<u>35</u>
1.3	Personal and territorial scope	<u>37</u>
1.4	<u>Atti di persecuzione (articolo 9, paragrafi 1 e 2)</u>	<u>48</u>
1.5	<u>Timore fondato</u>	<u>84</u>
1.6	<u>Motivi di persecuzione (articolo 9, paragrafo 3, e articolo 10)</u>	<u>95</u>
1.7	<u>Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)</u>	<u>122</u>
1.8	<u>Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)</u>	<u>130</u>
1.9	Protezione all'interno del paese d'origine contro persecuzioni o danni gravi (articolo 8)	<u>151</u>
1.10	<u>Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place») (articolo 5)</u>	<u>169</u>

L'appendice A contiene alberi decisionali e un elenco di requisiti volti a riepilogare, tra l'altro, gli argomenti trattati nella parte 1.

1.1. Introduzione

Le disposizioni della DQ (rifusione) riguardanti i criteri per l'ottenimento della qualifica di rifugiato e il riconoscimento dello status di rifugiato riflettono in larga misura le disposizioni della Convenzione relativa allo status dei rifugiati. Il considerando 4 DQ (rifusione) afferma che la Convenzione relativa allo status dei rifugiati costituisce «la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati». Il considerando 24 DQ (rifusione) rileva che «[è] necessario introdurre dei criteri comuni per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione [sui rifugiati]». Il considerando 25 DQ (rifusione) afferma che «[i]n particolare, è necessario introdurre definizioni comuni per quanto riguarda il bisogno di protezione internazionale intervenuto fuori dal paese d'origine («sur place»), le fonti del danno e della protezione, la protezione interna e la persecuzione, ivi compresi i motivi di persecuzione».

La giurisprudenza della CGUE ha sottolineato ripetutamente l'importanza di tali considerando⁹⁷. La CGUE ha affermato più volte che la Convenzione relativa allo status dei rifugiati] «costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa

⁹⁷ Cfr. ad esempio CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punto 39; e CGUE (GS), 2016, Alo e Oosso, op. cit. alla nota ²⁸, punto 28.





alla protezione dei rifugiati» e che la DQ e la DQ (rifusione) mirano ad aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta convenzione «basandosi su nozioni e criteri comuni»⁹⁸.

Il considerando 22 DQ (rifusione) specifica che l'UNHCR «[può] offrire preziose indicazioni agli Stati membri all'atto di decidere se riconoscere lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione [sui rifugiati]»⁹⁹. Il ruolo dell'UNHCR è illustrato ulteriormente nella pubblicazione EASO, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*¹⁰⁰.

1.2. Chi è il rifugiato?

L'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) definisce il termine «rifugiato» come segue.

Articolo 2, lettera d), DQ (rifusione)

[...] cittadino di un paese terzo il quale, 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, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;

La definizione di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) corrisponde in larga misura alla definizione del termine «rifugiato» di cui all'articolo 1 A, punto 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati¹⁰¹ fatta eccezione per due differenze significative. Una riguarda l'ambito di applicazione soggettivo: a differenza della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, che si applica a «qualsiasi persona», l'articolo 2, lettera d), è **limitato ai cittadini di paesi terzi** e

⁹⁸ Cfr. ad esempio CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 52; CGUE (GS), sentenza del 17 giugno 2010, *Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, EU:C:2010:351, punto 37; CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 47; CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 39; e CGUE (GS), 2016, *Alo e Oso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 28. Quest'ultima sentenza contiene la medesima formulazione della DQ (rifusione). Cfr. anche considerando 23 DQ (rifusione).

⁹⁹ Cfr. anche CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, *Zuheyr Freyeh Halaf/Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet*, C-528/11, EU:C:2013:342, punto 44, nella quale, con riferimento alle pubblicazioni dell'UNHCR, si afferma che «occorre rammentare che i documenti emessi dall'UNHCR fanno parte degli strumenti atti a consentire agli Stati membri di valutare il funzionamento del sistema di asilo nello Stato membro individuato come Stato competente [dal regolamento Dublino II]» e che tali documenti «godono di una pertinenza particolare per quanto concerne il ruolo attribuito all'UNHCR dalla convenzione [sui rifugiati]».

¹⁰⁰ EASO, *Introduzione al CEAS – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.1, pagg. 62-63.

¹⁰¹ Ai sensi dell'articolo 1 A, punto 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati e del relativo Protocollo del 1967, il termine «rifugiato» è applicabile «a chiunque [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. Se una persona possiede più cittadinanze, l'espressione «Stato di cui possiede la cittadinanza» riguarda ogni Stato di cui questa persona possiede la cittadinanza. Non sono considerate private della protezione dello Stato di cui possiedono la cittadinanza le persone che, senza motivi validi fondati su un timore giustificato, rifiutano la protezione di uno Stato di cui posseggono la cittadinanza».



agli apolidi (cfr. inizio della sezione 1.3 e la sezione 1.3.1). L'altra differenza significativa riguarda le persone aventi più di una nazionalità (cfr. sezione 1.3.2.7)¹⁰².

In linea con la posizione assunta nel Manuale UNHCR¹⁰³, la DQ (rifusione) opera una distinzione tra «essere un rifugiato» e «status di rifugiato»¹⁰⁴. Il considerando 21 DQ (rifusione) recita: «[i]l riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo». Nella sentenza *M, X e X*, la CGUE ha rilevato che «[c]ome si evince dal considerando 21 [DQ (rifusione)], questo riconoscimento ha natura ricognitiva e non costitutiva della qualità di rifugiato»¹⁰⁵. L'articolo 2 opera una distinzione tra i termini «rifugiato», definito all'articolo 2, lettera d), e «status di rifugiato», definito all'articolo 2, lettera e). L'articolo 2, lettera d), riguarda i requisiti per l'ottenimento della qualifica di rifugiato. Come affermato dalla CGUE nella sentenza *M, X e X*, «nel sistema istituito dalla [DQ (rifusione)], il cittadino di un paese terzo o un apolide che soddisfi le condizioni materiali contenute nel capo III di detta direttiva dispone, per questo solo fatto, della qualità di rifugiato, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di detta direttiva e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione [sui rifugiati]»¹⁰⁶.

L'articolo 2, lettera e), di contro, non riguarda ciò che costituisce l'essere rifugiato, bensì il riconoscimento di tale stato¹⁰⁷. Tale disposizione stabilisce infatti la seguente definizione: «"status di rifugiato": il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato». Con l'espressione si intende dunque lo status concesso, tramite riconoscimento formale, da uno Stato membro alla luce dei criteri stabiliti dalla DQ (rifusione), con la conseguenza che l'interessato «dispone di tutti i diritti e benefici di cui al capo VII della citata direttiva»¹⁰⁸. Come constatato dalla CGUE nella sentenza *M, X e X*:

la qualità di "rifugiato", ai sensi dell'articolo 2, lettera d), [DQ (rifusione)] e dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione [sui rifugiati], non dipende dal riconoscimento formale di tale qualità mediante la concessione dello "status di rifugiato", ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della citata direttiva, letto in combinato disposto con l'articolo 13 di quest'ultima¹⁰⁹.

Questa questione è trattata in maggiore dettaglio nella parte 4.

Gli articoli successivi della DQ (rifusione) contengono requisiti più dettagliati relativi a svariati elementi della definizione di cui all'articolo 2, lettera d). Tali elementi riguardano

¹⁰² Vi sono altre differenze minori: ad esempio l'inclusione di un riferimento a motivi di esclusione di cui all'articolo 12; la sostituzione, nella versione in lingua inglese, dell'espressione «*not having a nationality*» con l'espressione «*stateless person*» [entrambe tradotte tuttavia con «apolide» in italiano]; e la sostituzione del punto e virgola prima di «oppure a chiunque, essendo apolide» con una virgola.

¹⁰³ UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 1979, nuova edizione del febbraio 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4 (in appresso UNHCR, *Manuale*), punto 28: «[u]na persona è un "rifugiato" ai sensi della Convenzione del 1951 quando soddisfa i criteri enunciati nella definizione. Questa condizione si realizza necessariamente prima che lo status di rifugiato sia formalmente riconosciuto. Di conseguenza, la determinazione dello status di rifugiato non ha l'effetto di conferire la qualità di rifugiato: essa constata l'esistenza di detta qualità. Una persona non diventa quindi un rifugiato perché è stata riconosciuta come tale, ma è riconosciuta come tale proprio perché è un rifugiato».

¹⁰⁴ Cfr. anche sezione 4.1.1.1 in appresso.

¹⁰⁵ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 85.

¹⁰⁶ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 86; cfr. anche i punti 76, 87, 90, 92, 97, 99, 106 e da 109 a 110.

¹⁰⁷ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 85.

¹⁰⁸ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punti da 79 a 92, in particolare il punto 91.

¹⁰⁹ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 92.





principalmente gli articoli 5 (attività «sur place»), 6 (responsabili della persecuzione), 7 (soggetti che offrono protezione), 9 (atti di persecuzione) e 10 (motivi di persecuzione). Anche l'articolo 4 contiene alcune disposizioni correlate. Tuttavia, nessun articolo contiene requisiti più dettagliati in merito al timore giustificato. Un'altra disposizione rilevante in questo contesto, all'articolo 8, sebbene non obbligatoria per gli Stati membri, contiene requisiti dettagliati circa le circostanze in cui la protezione interna deve essere considerata disponibile.

1.3. Ambito di applicazione personale e territoriale

Le definizioni del termine «rifugiato» di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) precisa che l'ambito di applicazione personale della direttiva è **limitato ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi**. Tali limitazioni sono discusse nelle sezioni [1.3.1](#) e [1.3.2](#) in relazione ai cittadini di paesi terzi e alla nazionalità, e nelle sezioni [1.3.3](#) e [1.3.4](#) in relazione agli apolidi.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione territoriale, la DQ (rifusione) si applica ai richiedenti che si trovano **fuori dal paese di cui hanno la cittadinanza** nel caso di cittadini di paesi terzi **o fuori dal paese in cui avevano precedentemente la dimora abituale** nel caso degli apolidi. Questo è il secondo requisito per essere un rifugiato ed è discusso nella sezione [1.3.5](#).

La sezione [1.3](#) consta di cinque sottosezioni, riportate nella tabella 6.

Tabella 6. Struttura della sezione [1.3](#)

Sezione	Titolo	Pagina
1.3.1	Cittadini di paesi terzi	37
1.3.2	Nazionalità	38
1.3.3	Apolidi	44
1.3.4	Paese/i di precedente dimora abituale	45
1.3.5	Fuori dal paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale	47

1.3.1. Cittadini di paesi terzi

La definizione dei rifugiati come cittadini di paesi terzi comporta l'esclusione dei cittadini degli Stati membri dell'UE, ossia dei cittadini UE, dalla definizione di rifugiato ai sensi della DQ (rifusione). I cittadini degli Stati membri dell'UE possono richiedere lo status di rifugiato in un altro Stato membro ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati.

Le loro domande sono disciplinate dal protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea (noto anche come protocollo Aznar)¹¹⁰, come indicato nel considerando 20 DQ (rifusione)¹¹¹. L'articolo unico di tale protocollo afferma che «[g]li Stati membri [...] si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo». Questa questione si pone molto di rado; tuttavia, in tali casi, il protocollo prevede che «la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato

¹¹⁰ *Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea*, op. cit. alla nota ⁶⁶.

¹¹¹ Il considerando 20 DQ (rifusione) recita: «[l]a presente direttiva si applica nel rispetto del protocollo sull'asilo dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al TFUE».



membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro unicamente nei seguenti casi¹¹²:

- se lo Stato membro di cui il richiedente è cittadino procede all'adozione di misure che derogano, nel suo territorio, agli obblighi previsti dalla CEDU;
- se è stata avviata dal Consiglio la procedura di sospensione di cui all'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea (TUE)¹¹³;
- se il Consiglio ha adottato una decisione conformemente all'articolo 7, paragrafo 1 o 2 (violazione grave e persistente da parte dello Stato membro interessato dei valori di cui all'articolo 2 TUE);
- se lo Stato membro cui è presentata la domanda decide unilateralmente di accettare di esaminare la domanda; in tali casi, il Consiglio ne è immediatamente informato e la domanda deve essere esaminata partendo dal presupposto che sia manifestamente infondata¹¹⁴.

1.3.2. Nazionalità

Il termine «cittadinanza» evidenzia il legame giuridico tra l'individuo e lo Stato. È importante non confondere questo significato con quello più ampio attribuito al termine come parte della definizione di rifugiato: come uno dei cinque motivi di persecuzione¹¹⁵.

Come già rilevato, essere un cittadino di un paese terzo o un apolide costituisce un presupposto affinché un richiedente possa beneficiare della protezione internazionale ai sensi del diritto dell'UE¹¹⁶. L'organo preposto alle decisioni deve pertanto individuare la o le cittadinanze del richiedente oppure rilevare la sua apolidia. Pertanto, sebbene gli organi giudiziari che esaminano domande di protezione internazionale possano non avere una competenza giurisdizionale specifica per stabilire la cittadinanza di un richiedente, essi sono chiamati a valutare il paese o i paesi di cui il richiedente ha la cittadinanza al fine di valutare una domanda.

In molte domande di protezione internazionale presentate da cittadini di paesi terzi la cittadinanza del richiedente non è in discussione, ma vi sono casi in cui invece la questione è molto controversa. Nel contesto del CEAS non è ancora stato chiesto alla CGUE di pronunciarsi sulla questione di come procedere in un caso in cui la cittadinanza del richiedente sia controversa o indeterminata o in cui il richiedente abbia cambiato

¹¹² Cfr. ad esempio *Conseil d'État* (Consiglio di Stato) (Francia), sentenza del 30 dicembre 2009, *OFFRAIM. C.*, n. 305226; FR:CESSR:2009:305226.20091230; e *Cour nationale du droit d'asile* (CNDA, Corte nazionale per il diritto di asilo, Francia), sentenza del 30 marzo 2011, *M. L.*, n. 10013804, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011, 2012*, pagg. 17-18. Cfr. anche *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 30 luglio 2021, *ZV (Lithuania) v Secretary of State for the Home Department*, [2021] EWCA Civ 1196.

¹¹³ *Trattato sull'Unione europea* (versione consolidata modificata dal trattato di Lisbona, entrata in vigore: 1° dicembre 2009) (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 13). Si tratta di una procedura complessa ed estrema che richiede una proposta motivata appoggiata da un terzo degli Stati membri e una maggioranza dei quattro quinti dei membri del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, in casi di rischio evidente di violazioni gravi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ai sensi dell'articolo 2 TUE. Non è mai stata invocata concretamente.

¹¹⁴ Articolo unico del protocollo n. 24, op. cit. alla nota ⁶⁶. Per ulteriori informazioni sul protocollo, cfr. EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 2.1.4, pag. 33.

¹¹⁵ Cfr. articolo 2, lettera d), e articolo 10, paragrafo 1, lettera c), DQ (rifusione), nonché la sezione 1.6.2.3 per la trattazione del concetto di nazionalità come uno dei cinque motivi di persecuzione.

¹¹⁶ *Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini di Stati membri dell'Unione europea*, op. cit. alla nota ⁶⁶. Cfr. anche EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, parte 5.1.





cittadinanza¹¹⁷. La giurisprudenza a livello nazionale in merito a tali questioni è limitata. Il giudice nazionale deve decidere se la cittadinanza dichiarata di una persona possa essere accettata ai fini della valutazione del soddisfacimento delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale conformemente all'articolo 4 DQ (rifusione) in base all'esame dei fatti e delle circostanze¹¹⁸.

A tal fine gli organi giudiziari possono prendere in considerazione quanto illustrato di seguito.

1.3.2.1. Normativa nazionale degli Stati relativa all'attribuzione formale della cittadinanza

È un principio consolidato del diritto internazionale che spetta a ciascuno Stato stabilire, attraverso la propria legislazione, chi siano i suoi cittadini¹¹⁹. Tale legislazione deve essere riconosciuta dagli altri Stati, a condizione che sia in accordo con le convenzioni internazionali applicabili, con il diritto internazionale consuetudinario e con altri principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza¹²⁰.

Le **modalità prevalenti di acquisizione della cittadinanza** sono per discendenza da un cittadino e/o per nascita nel territorio di un particolare Stato o ancora per naturalizzazione, che in genere si basa sulla dimora abituale e sul rispetto dei requisiti relativi all'integrazione o sulla sussistenza di altri collegamenti reali con uno Stato¹²¹.

1.3.2.2. Nazionalità ex lege

Essere cittadini per legge significa che l'individuo interessato è considerato ex lege, o **automaticamente**, un cittadino. La valutazione dell'acquisizione automatica della

¹¹⁷ Nella sentenza della CGUE del 23 maggio 2019, *Mohammed Bilali/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-720/17, EU:C:2019:448 (in appresso: CGUE, 2019, *Bilali*), la Corte si è occupata di una decisione di revoca dello status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 16 e dell'articolo 19, paragrafo 1, DQ (rifusione), che era stato concesso a un richiedente il quale, successivamente, è risultato aver fornito una cittadinanza falsa, come constatato dall'autorità accertante, ma nel contesto non erano stati presi in considerazione i modi di acquisto o di perdita della cittadinanza.

¹¹⁸ Per ulteriori dettagli, cfr. EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, parte 5.1.

¹¹⁹ Corte permanente di giustizia internazionale, parere consultivo n. 4 del 7 febbraio 1923, *Decreti sulla nazionalità emanati a Tunisi e in Marocco*. Cfr. anche CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104 (in appresso: CGUE, 2010, *Rottmann*), punto 39; e CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Maduro, del 30 settembre 2009, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2009:588, punto 17.

¹²⁰ Corte internazionale di giustizia (CIG), sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein v Guatemala)*, pagg. 4 e 20. Cfr. ad esempio Weis, P., *Nationality and Statelessness in International Law*, seconda edizione, Brill, Leiden, 1979; e Hailbronner, K., «Nationality in public international law and European law», in Baubock, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. e Waldrauch, H. (a cura di), *Acquisition and loss of nationality policies and trends in 15 European states, vol. 1: Comparative analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, pag. 52 (1.2) (in appresso: Hailbronner, *Nationality in public international law and European law*). L'approccio della CGUE in diversi casi al di fuori del contesto dell'asilo è quello di applicare i principi generali del diritto internazionale, fatta eccezione per i casi in cui vi sia un collegamento con il diritto dell'UE attraverso l'impatto sulla cittadinanza dell'Unione. Cfr. CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Maduro, 2009, *Rottmann*, op. cit. alla nota ¹²⁰, punti 23 e da 29 a 34; CGUE, 2010, *Rottmann*, punti da 14 a 21, da 48 a 58, in particolare i punti 48 e da 50 a 54; CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, del 12 luglio 2018, *M.G. Tjebbes e altri/Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, EU:C:2018:572, punti 55 e 122; e CGUE, sentenza del 12 marzo 2019, *M.G. Tjebbes e altri/Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, EU:C:2019:189, punti da 2 a 6, 30 e 31.

¹²¹ Hailbronner, *Nationality in public international law and European law*, op. cit. alla nota ¹²¹.



cittadinanza si concentra sulla legislazione e sulle pratiche nazionali del paese d'origine¹²². Il fatto che una persona abbia un possibile diritto alla cittadinanza alla luce di requisiti per l'ammissione alla naturalizzazione basati su criteri discrezionali normalmente è considerato irrilevante dato che non costituisce la cittadinanza attuale o effettiva¹²³, come da trattazione di cui alla sezione seguente.

1.3.2.3. Cittadinanza corrente o effettiva

La CGUE non ha ancora affrontato la questione dell'ambito di applicazione temporale (*ratione temporis*) della nazionalità nel contesto dell'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione). Tuttavia, sulla scorta tanto di un'interpretazione letterale quanto di un'interpretazione che tiene conto delle finalità, la nazionalità in questo contesto sembrerebbe significare la cittadinanza corrente o effettiva. La definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, lettera d) (come quella di cui all'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati) utilizza il tempo presente («si trova fuori...», ecc.). Porre l'accento sul fatto che il richiedente possieda in un determinato momento una cittadinanza sembra servire anche al principio della certezza del diritto, poiché l'alternativa richiederebbe una valutazione predittiva della cittadinanza «potenziale» in assenza di parametri chiari. Di conseguenza sembrerebbe che la cittadinanza di una persona debba essere valutata al momento della decisione sulla sua domanda di protezione internazionale. Ciò sembrerebbe significare che una persona che si trova in una fase intermedia del processo di acquisizione della cittadinanza non può essere considerata un cittadino¹²⁴.

1.3.2.4. La cittadinanza nel diritto e nella pratica

La determinazione della cittadinanza non si riduce al mero riferimento alla normativa sulla cittadinanza dello Stato pertinente. Quando si cerca di stabilire se un soggetto sia o non sia considerato un cittadino nell'applicazione della legislazione di un particolare Stato è necessario che l'interpretazione del diritto nazionale in questione comprenda anche i decreti ministeriali e la «prassi consuetudinaria»¹²⁵. In tal senso, l'Alta Corte amministrativa della Renania settentrionale-Vestfalia (Germania) ha stabilito che una persona che, secondo la prassi statale delle autorità etiopi (basata su un'errata applicazione della legge), ha perso de facto la cittadinanza etiopica non può essere considerata di per sé un cittadino etiopico, fintantoché non

¹²² Cfr. ad esempio Società delle Nazioni, *Protocol relating to a Certain Case of Statelessness*, 12 aprile 1930, articolo 1; Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA), *Convenzione sulla riduzione dell'apolidia*, 30 agosto 1961, articolo 1, lettera a), e articolo 4, lettera a); Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima*, 6 maggio 1963, articolo 2, paragrafo 2; e Consiglio d'Europa, *Convenzione europea sulla nazionalità*, 6 novembre 1997, articolo 6, paragrafo 1, articolo 6, paragrafo 2, lettera a), e articolo 14. Cfr. anche Batchelor, C. A., «Statelessness and the problem of resolving nationality status», *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n. 1-2, 1998, pagg. 156 e 171.

¹²³ UNHCR, *Manuale per la protezione delle persone apolidi*, 30 giugno 2014, punto 50 (in appresso UNHCR, *Manuale sugli apolidi*), punto 50.

¹²⁴ *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2013, *Secretary of State for the Home Department v Al-Jedda*, [2013] UKSC 62, punto 34; UNHCR, *Manuale sugli apolidi*, op. cit. alla nota ¹²³; Fripp, *Nationality and statelessness in the international law of refugee status*, Hart Publishing, London, 2016, pag. 200 (5.7.4) (in appresso: Fripp, *Nationality and statelessness in the international law of refugee status*); e Foster, M. e Lambert, H., *International refugee law and the protection of stateless persons*, Oxford University Press, Oxford, 2019 (in appresso: Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*), pagg. 127-131.

¹²⁵ *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 25 marzo 2015, *Pham v Secretary of State for the Home Department*, [2015] UKSC 19 [in appresso: Corte suprema (Regno Unito), 2015, *Pham*], punti da 24 a 25 e 65.



si constati che possa riacquistare immediatamente tale cittadinanza¹²⁶. Allo stesso tempo, la Corte d'appello di Inghilterra e Galles (Regno Unito) ha ritenuto che a un richiedente che ha un paese di diritto automatico alla cittadinanza ma la rifiuta può essere imposto di compiere passi ragionevoli per ottenere il riconoscimento e la prova della sua cittadinanza¹²⁷.

1.3.2.5. Cittadinanza indeterminata

Possono esserci casi in cui non è possibile stabilire la cittadinanza del richiedente. Tali casi possono verificarsi, ad esempio, per mancanza di prove o per un livello di dubbio troppo elevato, oppure quando la controversia riguarda l'affermazione secondo cui il richiedente è nato in transito o che i genitori defunti non gli hanno mai comunicato la sua nazionalità. Il *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers* (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri) del Belgio ha ritenuto, in una causa riguardante una richiedente che affermava di essere cittadina somala ma era nata e aveva vissuto a Gibuti, che nell'impossibilità di stabilire la nazionalità di un richiedente si sarebbe dovuto tenere conto del paese di dimora abituale. Secondo il Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri belga, l'organo preposto alla decisione aveva ommesso di esaminare se la richiedente avesse accesso alla protezione offerta dalle autorità di Gibuti¹²⁸. Tuttavia, tale approccio non sarebbe utile nel caso in cui non si sapesse nulla circa il paese di precedente dimora abituale.

1.3.2.6. Abuso della cittadinanza

La CGUE non ha ancora affrontato direttamente questioni concernenti l'abuso di cittadinanza.

È comunque importante operare una distinzione tra due tipi di possibile abuso. Ci può essere l'acquisizione (o la cessione) della cittadinanza mediante frode o falsa dichiarazione. Un aspetto questo che non viene analizzato in questa sede, ma in alcune circostanze la frode o

¹²⁶ *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Alta corte amministrativa della Renania settentrionale-Vestfalia) (Germania), sentenza del 23 aprile 2021, [19 A 4214/18.A](#), punto 23.

¹²⁷ *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 2 aprile 2009, *MA (Ethiopia) v Secretary of State for the Home Department*, [2009] EWCA Civ 289 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2009, *MA (Ethiopia)*]. Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore sezione Immigrazione e asilo, IAC) (Regno Unito), sentenza del 30 giugno 2011, *ST (Ethnic Eritrean — Nationality — Return) Ethiopia CG*, [2011] UKUT 252 [in appresso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2011, *ST (Ethnic Eritrean — Nationality — Return) Ethiopia CG*].

¹²⁸ *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers* (RVV/CCE) (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio), sentenza del 19 maggio 2011, n. 61.832 (sintesi in inglese). La pubblicazione UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, al punto 89, afferma che «qualora non sia possibile stabilire in maniera chiara la nazionalità [di una persona], il suo status di rifugiato dovrebbe essere stabilito in maniera analoga a quella attuata per un apolide, ossia anziché considerare il suo paese di cittadinanza si dovrà prendere in considerazione il paese della sua precedente dimora abituale». Nella sentenza della *Verwaltungsgerichtshof* (VwGH) (Corte suprema amministrativa, Austria) del 30 settembre 2004, [2001/20/0410](#), AT:VWGH:2004:2001200410.X00, la causa riguardava una cittadina armena che aveva vissuto in Azerbaigian con i suoi genitori, aventi passaporto azero, e che sosteneva di essere perseguitata in Azerbaigian essendo parte della minoranza armena. Tale organo giudiziario ha stabilito che, in ragione della dissoluzione dell'Unione sovietica, non era chiaro se la persona in questione avesse la cittadinanza armena o quella azera. Dato che il suo paese d'origine era uno dei due possibili, l'organo giudiziario ha stabilito che il paese pertinente doveva essere determinato e stabilito dalle autorità responsabili per l'asilo. Come nel caso del Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri, nel valutare una domanda pertinente in relazione a due possibili paesi di origine (uno dei quali potrebbe anche essere considerato il paese nel quale la persona aveva precedentemente la dimora abituale), il giudice ha ritenuto che fosse necessario formulare conclusioni fondate sui requisiti di cui al paragrafo 1, punto 4, della legge sull'asilo. Cfr. anche Hathaway, J. C. e Foster, M., *The Law of Refugee Status*, seconda edizione, Cambridge University Press, Cambridge, 2014 (in appresso: Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*), pag. 55.



la falsa dichiarazione possono far decadere la cittadinanza *ab initio*¹²⁹. Ci può essere anche l'acquisizione o la cessione della cittadinanza senza frode o falsa dichiarazione, ma le cui tempistiche potrebbero far pensare che la finalità fosse quella di ottenere un vantaggio in relazione a una domanda di protezione internazionale.

In relazione a quest'ultimo aspetto, vi sono due possibili approcci che gli organi giudiziari possono adottare. Il primo, analogo all'approccio adottato da alcuni organi giudiziari nel respingere la dottrina della malafede nel contesto delle domande *sur place*, consiste nel ritenere che l'abuso della cittadinanza da parte del richiedente non annulli la cittadinanza. Il secondo approccio ritiene invece che tali abusi debbano essere presi in considerazione ai fini della determinazione della cittadinanza. Questo è l'approccio adottato dalla Corte Suprema norvegese in una sentenza del 2020, che riguardava una richiedente che aveva presentato ricorso contro il rigetto della sua domanda di asilo dopo il rilascio in relazione a una cittadinanza eritrea¹³⁰. In questo caso, la maggioranza del collegio dei giudici ha ritenuto che ci fosse stato un abuso e che la ricorrente non potesse pertanto invocare la propria cittadinanza eritrea.

Può essere necessario un approccio diverso a seconda che l'acquisizione della cittadinanza sia *ex lege* (automatica) o attraverso un meccanismo non automatico¹³¹.

1.3.2.7. Doppia cittadinanza o cittadinanza plurima

La definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) si differenzia da quella dell'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati per l'omissione del contenuto del secondo paragrafo di quest'ultima, che riguarda i rifugiati con cittadinanza plurima¹³². Tuttavia, la direttiva fa riferimento altrove all'articolo 1 A, paragrafo 2, e la CGUE ha stabilito che la DQ (rifusione) deve rispettare le norme di cui alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati¹³³.

La CGUE ha chiarito la posizione corretta nella sentenza *LW*. Il caso riguardava un minore con madre tunisina e padre siriano. Il padre aveva lo status di rifugiato in Germania e la madre, la cui domanda di protezione internazionale in Germania era stata respinta, non correva alcun rischio di persecuzione o danno grave in Tunisia.¹³⁴ La CGUE ha stabilito che, sebbene l'articolo 2, lettera d), non contempli espressamente la disposizione di cui

¹²⁹ Cfr. Corte suprema (Regno Unito), sentenza del 21 dicembre 2017, *R (Hysaj and Others) v Secretary of State for the Home Department; Bakijasi v Secretary of State for the Home Department*, [2017] UKSC 82. Cfr. anche articolo 7, paragrafo 1, della *Convenzione europea sulla nazionalità* del 6 novembre 1997, la quale prevede che una delle situazioni in cui uno Stato parte può prevedere nel proprio diritto interno la perdita della cittadinanza *ex lege* è «l'acquisizione della cittadinanza dello Stato per il tramite di un comportamento fraudolento, di false informazioni o dell'occultamento di qualsiasi fatto rilevante imputabile al richiedente». La pubblicazione dell'UNHCR, *Manuale sugli apolidi* (op. cit. alla nota ¹²⁴), al punto 46 afferma: «[L']impatto della frode o dell'errore nell'acquisizione della cittadinanza non è assimilabile in alcun modo all'acquisizione fraudolenta di documentazione che può essere utilizzata per comprovare la cittadinanza. Questi documenti non comproveranno necessariamente la cittadinanza dell'individuo, dato che, in molti casi, non derivano da alcuna procedura, sia essa automatica o non automatica, effettivamente applicata nei confronti dell'individuo in questione».

¹³⁰ *Høyesterett* (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 14 dicembre 2020, *HR-2020-2408-A* (sintesi in inglese).

¹³¹ UNHCR, *Manuale sugli apolidi*, op. cit. alla nota ¹²⁴, punto 45.

¹³² Per la citazione completa dell'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, cfr. nota ¹⁰².

¹³³ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 74: «benché l'Unione non sia parte contraente della Convenzione [sui rifugiati], l'articolo 78, paragrafo 1, TFUE e l'articolo 18 della Carta le impongono nondimeno il rispetto delle norme di tale convenzione. Quindi, in virtù di queste disposizioni di diritto primario, la [DQ (rifusione)] deve rispettare queste norme».

¹³⁴ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 32.





all'articolo 1 A, paragrafo 2, nel considerare le persone aventi una cittadinanza plurima, «tuttavia dall'articolo 2, lettera n), di [detta direttiva] risulta che ciascuno dei paesi, di cui un richiedente abbia eventualmente la cittadinanza, deve essere considerato come il suo “paese d'origine” ai sensi di tale direttiva»¹³⁵. L'articolo 2, lettera n), afferma che «paese di origine» significa «il paese o i paesi di cui il richiedente è cittadino o, per un apolide, in cui aveva precedentemente la dimora abituale». La CGUE ha rilevato altresì quanto segue:

[d]a una lettura combinata delle lettere d) e n) dell'articolo 2 [DQ (rifusione)] discende che un richiedente provvisto della cittadinanza di più paesi terzi deve essere considerato privo della protezione solo se non può o, per timore di essere perseguitato, non vuole avvalersi della protezione di nessuno di tali paesi. D'altronde, tale lettura è confermata dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera e), della stessa direttiva, ai sensi del quale tra gli elementi di cui si prevede la valutazione nell'esame di una domanda di protezione internazionale su base individuale figura l'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere che il richiedente si avvalga della protezione di un altro Stato, di cui potrebbe rivendicare la cittadinanza.

La rilevanza della definizione di «paese di origine» di cui all'articolo 2, lettera n), è che menziona «il paese **o i paesi** di cui il richiedente è cittadino» (grassetto aggiunto). Il secondo comma dell'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati riguarda le persone che hanno più di una cittadinanza. Di conseguenza entrambe le disposizioni chiariscono che un richiedente può avere **più di un paese di cittadinanza**.

La posizione secondo cui un richiedente con cittadinanza plurima deve dimostrare un timore fondato di subire persecuzioni in **ciascuno** dei suoi paesi di cittadinanza (fatto salvo il caso in cui vi siano motivi validi, fondati su un timore giustificato, per non avvalersi della protezione di uno dei paesi di cui è cittadino) è ben consolidata nel diritto nazionale degli Stati membri¹³⁶. Meno definita è l'esatta portata dell'eccezione di cui all'articolo 1 A, paragrafo 2, comma 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati, che richiede la dimostrazione di «motivi validi» fondati su un timore giustificato in ragione del quale il richiedente ha «rifiuta[to] la protezione di uno Stato di cui poss[iede] la cittadinanza». Una base per il rifiuto della protezione può essere dedotta dal principio di non respingimento¹³⁷. L'eventualità che un richiedente cerchi protezione in un altro paese di cittadinanza che lo respingesse nel paese di persecuzione sarebbe chiaramente contraria a tale principio. Un'altra base può essere dedotta dal principio di effettività, ossia l'eventualità in cui l'altro paese di cittadinanza non accogliesse il richiedente. Ai sensi del diritto internazionale, uno Stato ha il dovere di (ri) ammettere i propri cittadini¹³⁸.

Un richiedente che possiede la cittadinanza del paese X e, inoltre, ha avuto **dimora abituale in un altro paese** non può essere considerato né una persona con cittadinanza plurima né

¹³⁵ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 32.

¹³⁶ Cfr. ad esempio le seguenti decisioni del RVV/CCE, sentenza del 26 aprile 2016, n. 166.543, punto 3.8: «[d]iscende [dall'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati] che la domanda di asilo deve essere esaminata con riguardo ad ognuno dei paesi di cui il richiedente è cittadino. Se il richiedente non teme di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi in uno di tali paesi, [...] ciò è sufficiente per respingere la domanda di asilo» (traduzione degli autori); sentenza del 21 settembre 2010, n. 48.327, punto 4.2.

¹³⁷ Cfr. considerando 48 e articolo 21 DQ (rifusione).

¹³⁸ Nella sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn/Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:133, punto 22, la CGUE ha ritenuto che «un principio di diritto internazionale [...] impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio».



un apolide. Una tale persona è semplicemente un cittadino del paese X. Questo è stato l'approccio adottato dalla Corte suprema amministrativa ceca in una controversia riguardante un richiedente cittadino di Israele, ma il cui ultimo paese di residenza permanente era il Sudafrica. Tale organo giudiziario ha ritenuto che la questione se il richiedente avesse un giustificato timore di essere perseguitato debba essere esaminata con riferimento al paese di cittadinanza¹³⁹. Tale posizione è coerente con il testo dell'articolo 2, lettere d), f) e n), DQ (rifusione), secondo il quale un paese in cui la persona aveva precedentemente la dimora abituale è pertinente come Stato di riferimento unicamente per gli apolidi.

1.3.3. Persone apolidi

L'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati fa riferimento a una persona «apolide» (in inglese: «*not having a nationality*»). Facendo specificamente riferimento all'«apolide» (in inglese: «*stateless person*») nel suo articolo 2, lettera d), la DQ (rifusione) codifica l'opinione ampiamente accettata secondo cui tali categorie di persone, individuate con due termini distinti in inglese, sono una sola e identica persona¹⁴⁰.

La DQ (rifusione) non contiene una definizione di apolide, ma nell'articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione relativa allo status degli apolidi¹⁴¹, con il termine «apolide» si definisce (usando la forma negativa) «una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino nell'applicazione della sua legislazione».

Ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, gli apolidi devono essere equiparati ai cittadini dei paesi terzi nel contesto dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁴². La DQ (rifusione) prevede una protezione degli apolidi equivalente a quella offerta ai cittadini di paesi terzi, dato che gli apolidi possono soddisfare anche le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. In alcuni casi, tuttavia, l'apolidia dichiarata da un richiedente è contestata dalle autorità dello Stato membro in cui il richiedente presenta domanda di protezione internazionale.

Ad oggi, la CGUE non ha chiarito come esaminare, nel contesto del CEAS, un caso in cui l'apolidia di un richiedente sia messa in dubbio. La suddetta definizione di «apolide» definisce l'apolidia in forma negativa come l'assenza di nazionalità. Pertanto le norme che disciplinano l'accertamento dell'apolidia sono le stesse che disciplinano l'accertamento della cittadinanza. Basandosi sulle medesime norme del diritto internazionale che disciplinano la determinazione della cittadinanza, il giudice nazionale deve decidere se l'apolidia dichiarata di una persona possa essere accettata ai fini della valutazione della sussistenza dei requisiti per la protezione internazionale conformemente all'articolo 4 DQ (rifusione) sull'esame dei fatti e delle circostanze. Secondo la Corte suprema del Regno Unito, quando si cerca di stabilire se un soggetto abbia la cittadinanza di un determinato Stato, il termine «legislazione» dovrebbe

¹³⁹ *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 25 novembre 2011, *VS v Ministry of Interior*, n. 6 Azs 29/2010-85 (cfr. [sintesi in inglese](#)).

¹⁴⁰ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punti da 101 a 105; per la giurisprudenza pertinente; cfr. Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 64-75; e Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, capitolo 4, pagg. 90-119.

¹⁴¹ UNGA, *Convenzione relativa allo status degli apolidi*, 28 settembre 1954. L'Estonia, Cipro e la Polonia non sono parti di tale convenzione, mentre altri Stati membri lo sono.

¹⁴² L'articolo 67, paragrafo 2, TFUE stabilisce che «[l'Unione] garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi».





essere interpretato estensivamente e abbracciare altre forme di strumenti semi-giuridici, quali i decreti ministeriali e la «prassi consuetudinaria»¹⁴³.

Dall'articolo 4, paragrafo 1, DQ (rifusione) deriva che gli Stati membri possono considerare che spetti al richiedente dimostrare la propria apolidia. Tuttavia, in ragione della natura dell'apolidia, i richiedenti spesso non sono in grado di fornire la documentazione a sostegno di quanto dichiarano.

Le questioni legate ai tipi di prove che gli organi giudiziari competenti per le cause sull'asilo possono considerare nel deliberare se una persona sia cittadino di uno Stato o abbia doppia cittadinanza o cittadinanza plurima, sia un'apolide o sia di nazionalità indeterminata sono trattate nella pubblicazione dell'EASO *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*¹⁴⁴.

1.3.4. Paese/i di precedente dimora abituale

Una volta accertato che il richiedente protezione internazionale è apolide, si deve determinare il paese in cui precedentemente aveva la dimora abituale¹⁴⁵. Alcune giurisdizioni nazionali hanno ritenuto che il paese di precedente dimora abituale non debba necessariamente essere uno Stato. L'espressione «paese di precedente dimora abituale» è stata riscontrata applicarsi anche a territori che, pur avendo gli attributi di uno Stato, quali confini definiti, sistemi giuridici e una popolazione permanente, non si qualificano come Stati¹⁴⁶.

La CGUE ha fornito indicazioni sul significato del termine «residenza abituale» (sinonimo di «dimora abituale») nel contesto del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo al diritto di famiglia¹⁴⁷ e alla sicurezza sociale¹⁴⁸. Tuttavia, non si può necessariamente presumere che la CGUE consideri questi orientamenti come automaticamente trasferibili alla DQ (rifusione).

¹⁴³ Corte suprema (Regno Unito), 2015, *Pham*, op. cit. alla nota ¹²⁶, punto 25. Cfr. anche, UNHCR, *Manuale sugli apolidi*, op. cit. alla nota ¹²⁴, punto 22.

¹⁴⁴ EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, sezione 5.1.

¹⁴⁵ Cfr. ad esempio *UK Immigration Appeal Tribunal, UK Immigration and Asylum Tribunal, UKIAT* (Corte d'appello in materia di immigrazione del Regno Unito, tribunale per l'immigrazione e le richieste di asilo del Regno Unito, UKIAT), sentenza del 28 gennaio 2005, *SG (Stateless Nepalese: Refugee? Removal Directions) Bhutan*, [2005] UKIAT 00025, punti da 8 a 11, e *Bundesverwaltungsgericht (BverwG)* (tribunale amministrativo federale, Germania), sentenza del 26 febbraio 2009, n. 10 C 50.07, BverwG:2009:260209U10C50.07.0 (*traduzione in inglese*) [in appresso: BverwG (Germania), 2009, n. 10 C 50.07 (*traduzione in inglese*)], punti da 29 a 30.

¹⁴⁶ Nella sentenza della CNDA (Francia) del 13 febbraio 2012, *M. D.M.L.*, n. 11026661C+, citata nella sentenza della CNDA (Francia), *Année 2021: Contentieux des réfugiés: jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*, pagg. 32-33, la Corte ha ritenuto che un apolide che aveva vissuto tutta la vita in un campo profughi in Algeria, ma in un'area sotto il controllo amministrativo, di polizia, giudiziario, militare e politico della Repubblica democratica araba dei Sahrawi, fosse un «residente abituale» di detta Repubblica parzialmente riconosciuta. Cfr. anche Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 132-133 (che citano anche giurisprudenza australiana e neozelandese).

¹⁴⁷ *Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale*. Cfr. CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, *Barbara Mercredi/Richard Chaffe*, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829, punto 56. Cfr. anche CGUE, sentenza del 2 aprile 2009, *Domanda di pronuncia pregiudiziale: Korkein hallinto-oikeus - Finlandia*, C-523/07, EU:C:2009:225, punti da 37 a 41.

¹⁴⁸ Nella sentenza della CGUE dell'11 novembre 2004, *Adanez-Vega/Bundesanstalt für Arbeit*, C-372/02, EU:C:2004:705, punto 37, la Corte ha affermato che «da una giurisprudenza costante risulta che il luogo di «residenza» è determinato dal luogo in cui si trova il centro principale degli interessi».



Secondo il tribunale amministrativo federale tedesco non è necessario che la dimora abituale di un apolide sia legale¹⁴⁹. Al contrario può essere sufficiente la dimora abituale quando un apolide non ha semplicemente trascorso un breve periodo di tempo in un paese, ma ha imperniato la sua vita in tale paese¹⁵⁰. Secondo lo stesso tribunale, in un caso siffatto, affinché la dimora abituale si applichi nel caso di specie, è necessario anche che le autorità di tale paese non abbiano adottato misure per porre fine al soggiorno della persona in questione¹⁵¹.

Un altro caso tedesco riguardava un richiedente che aveva vissuto per molti anni in Bangladesh come rifugiato non registrato. Nella sua sentenza, il tribunale amministrativo di Düsseldorf ha riconosciuto che l'uomo era originario dello Stato di Rakhine (Myanmar) e che non aveva la cittadinanza del Bangladesh. Detto organo giudiziario ha ritenuto che non fosse necessario stabilire se avesse la cittadinanza del Myanmar, dal momento che il Myanmar era, in ogni caso, il suo paese di nazionalità o, in quanto apolide, il suo paese di dimora abituale. L'organo giudiziario ha pertanto stabilito che la sua domanda deve essere valutata in relazione al Myanmar. Per quanto concerne il Bangladesh come possibile paese di residenza abituale, l'organo giudiziario ha rilevato che tale residenza non deve essere necessariamente legale, ma che la persona deve avere de facto il suo centro di vita in tale luogo e non rischiare la cessazione della sua residenza. Nel caso di specie, il fatto che la persona in questione non fosse registrata, che non ricevesse aiuti statali e che non avesse la prospettiva di una certa durata del soggiorno, ha fatto sì che il Bangladesh non potesse essere considerato il suo paese di dimora abituale¹⁵². L'organo giudiziario ha concluso che la persona in questione aveva un timore fondato di subire persecuzioni in Myanmar in quanto membro del gruppo etnico dei musulmani rohingya/bengalesi e che doveva essere riconosciuto come rifugiato.

Proprio come una persona può avere più di una cittadinanza, così essa può avere più di un paese di precedente dimora abituale. In linea con la prassi internazionale, l'articolo 2, lettera n), DQ (rifusione) stabilisce che, per gli apolidi, per «paese di origine» si intende «il paese o i paesi [...] in cui aveva precedentemente la dimora abituale»¹⁵³.

¹⁴⁹ BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 50.07 \(traduzione in inglese\)](#), op. cit. alla nota ¹⁴⁷, punti da 31 a 33. Cfr. Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 18 giugno 2014, n. [362703](#), FR:CESJS:2014:362703.20140618.

¹⁵⁰ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2010, n. [45.396 \(sintesi in inglese\)](#). È stato stabilito che il Kosovo poteva essere considerato il paese di precedente dimora abituale, poiché il richiedente aveva dichiarato di essere di etnia rom, di essere nato in Kosovo e di avervi vissuto gran parte della sua vita. Cfr. anche BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 50.07 \(traduzione in inglese\)](#), op. cit. alla nota ¹⁴⁷. In quest'ultima decisione, l'organo giudiziario ha ritenuto altresì che la dimora abituale richiedesse una residenza di almeno cinque anni, per analogia con il periodo richiesto per soddisfare il termine di «residenza duratura» negli strumenti relativi alla residenza minima richiesta prima della naturalizzazione. Questa interpretazione potrebbe essere considerata troppo quantitativa e prescrittiva se si considera l'approccio della CGUE nel contesto del diritto di famiglia. Cfr. ad esempio CGUE, 2010, [Mercredi](#), nota ¹⁴⁹, punti 27 e 56, che evita una definizione fissa e prende invece in considerazione «indicatori» o «fattori».

¹⁵¹ BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 50.07 \(traduzione in inglese\)](#), op. cit. alla nota ¹⁴⁷, punto 34. Cfr. anche RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2014, n. [126.144](#), punto 2.8.

¹⁵² VG Düsseldorf, sentenza del 26 febbraio 2018, [5 K 11138/17.A](#), DE:VGD:2018:0226.5K11138.17A.00.

¹⁵³ Grassetto aggiunto. A questo proposito, la DQ (rifusione) codifica la posizione assunta dall'UNHCR nel suo [Manuale](#), op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 104, e la letteratura più ampia. Cfr. ad esempio Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 138-143. Di contro, un approccio basato su un unico paese di precedente dimora abituale è stato adottato dalla *High Court of Ireland* (Alta corte d'Irlanda), sentenza del 21 dicembre 2012, [DT \(No 2\) v Refugee Appeal Tribunal and Others](#), [2012] IEHC 562, nel concedere l'autorizzazione a presentare ricorso alla *Irish Supreme Court* (Corte suprema irlandese). Il richiedente ha dichiarato di aver avuto precedente dimora abituale tanto in Bhutan quanto in Nepal. La Corte suprema ha infine annullato la causa per abuso di processo dopo aver ricevuto nuove prove, che indicavano che il ricorrente aveva fornito false indicazioni in merito alla sua presunta mancanza di cittadinanza. Cfr. Corte suprema (Irlanda), sentenza del 14 giugno 2017, [DT v Refugee Appeals Tribunal and Another](#), [2017] IESC 45.



La CGUE non ha ancora dovuto valutare se il termine «precedentemente» (precedente) debba essere letto in senso letterale e applicato quindi a qualsiasi paese di precedente dimora abituale, o se debba essere inteso come applicabile soltanto all'«ultimo» paese di dimora abituale di una persona¹⁵⁴. Qualora si adotti quest'ultimo approccio, ciò comporta trattare la persona in questione come se avesse un unico paese di precedente dimora abituale e quindi non si porrebbe alcuna questione relativa all'eventualità o meno che gli apolidi con più paesi di precedente dimora abituale siano tenuti, analogamente a quelli con più paesi di cittadinanza, a dimostrare un timore fondato di subire persecuzioni in ciascuno dei suoi paesi di precedente dimora abituale¹⁵⁵.

Il mero fatto che si accetti l'apolidia di un richiedente non significa esimere quest'ultimo dal dover soddisfare i requisiti che si applicano ai soggetti aventi la cittadinanza in relazione all'accertamento di un timore fondato di subire persecuzioni in conformità della DQ (rifusione)¹⁵⁶. La formulazione dell'articolo 2, lettera d), che fa riferimento al fatto che l'apolide si trovi al di fuori del paese di precedente dimora abituale «per le stesse ragioni succitate», impone una simmetria nei criteri per stabilire il timore fondato di subire persecuzioni¹⁵⁷.

1.3.5. Fuori dal paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale

Dopo che è stato stabilito che una persona è un cittadino di un paese terzo o un apolide, il requisito secondo cui il richiedente deve essere **fuori** dal paese di cui è cittadino o in cui aveva precedentemente la dimora abituale è il secondo elemento ai fini della determinazione della qualifica di rifugiato. Una volta che il paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale è stato identificato, la questione se il richiedente si trovi fuori da tale paese è un semplice dato di fatto. Per «fuori» si intende l'essere fisicamente al di fuori del territorio dello

¹⁵⁴ Come specificato all'articolo 3, primo comma, della legge tedesca sulla procedura d'asilo ([traduzione in inglese](#)). Nel 2009 il tribunale amministrativo federale tedesco ha dichiarato che la disposizione in questione «si concentra sul paese in cui lo straniero, in quanto apolide, ha "avuto" da ultimo la sua dimora abituale». Cfr. BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 50.07 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ¹⁴⁷, punti 30 e 36. Tuttavia, né il testo dell'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati né quello dell'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) contengono alcun riferimento al concetto di «ultima». Per taluni commentatori accademici [cfr. ad esempio Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 139-140], tale circostanza depone fortemente contro l'importazione di un tale criterio nel testo.

¹⁵⁵ Per quanto riguarda la questione se le persone con e senza cittadinanza debbano essere trattate in modo identico sotto questo punto di vista, non esiste un'opinione consolidata. Posizioni contrastanti si riscontrano, ad esempio, tra la Corte d'Appello federale (Canada), sentenza dell'11 maggio 1998, *Thabet v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 4 FC 21, che afferma che «gli apolidi dovrebbero essere trattati in maniera più analoga possibile a coloro che hanno più di una cittadinanza», e Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 140-141.

¹⁵⁶ *Court of Appeal (Corte d'appello)* (Inghilterra e Galles, Regno Unito), sentenza del 31 luglio 2000, *Revenko v Secretary of State for the Home Department*, [2000] EWCA Civ 500; CNDA (Francia), sentenza del 16 novembre 2011, *M. B.*, n. 10018108 R, menzionata in CNDA (Francia), *Année 2011, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale de droit d'asile*, pag. 118; sentenza del 23 dicembre 2010, *M. D.*, n. 09002572 C+, menzionata in CNDA (Francia), *Année 2010, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale de droit d'asile*, pagg. 33-36 e 59-61 [in appresso: CNDA (Francia), 2010, *M. D.*, n. 09002572 C+]; BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 50.07 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ¹⁴⁷; e *High Court (Alta corte)* (Irlanda), sentenza del 17 luglio 2009, *AD v Refugee Appeals Tribunal and another*, [2009] IEHC 326. [Tutti i casi citati da Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pag. 96].

¹⁵⁷ Di conseguenza la DQ (rifusione) elimina anche il punto e virgola nel testo dell'articolo 1 A, paragrafo 2, «; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti». L'articolo 2, lettera d), sostituisce queste parole con «per le stesse ragioni succitate».



Stato interessato, intendendo il territorio in senso giurisdizionale¹⁵⁸. Questo requisito comporta che un richiedente che chiede asilo presso un'ambasciata straniera mentre è ancora nel suo paese di origine non rientra nell'ambito di applicazione territoriale della direttiva (cfr. «Domanda di protezione internazionale» succitata)¹⁵⁹.

In relazione ai cittadini, il requisito «fuori dal paese» non preclude ai rifugiati *sur place*, che non hanno necessariamente mai vissuto nel loro paese di cittadinanza, la possibilità di richiedere la protezione internazionale. Una persona può trovarsi in tale situazione se, ad esempio, ha acquisito la cittadinanza per discendenza, ma è nata in un altro Stato. L'ambito di applicazione territoriale della direttiva UE sulla protezione temporanea è invece limitato alle persone che «hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati»¹⁶⁰.

Poiché il paese di riferimento degli apolidi deve essere quello «precedente» e in cui la loro dimora era «abituale», è necessario che essi dimostrino di avervi vissuto prima di richiedere la protezione internazionale.

1.4. Atti di persecuzione (articolo 9, paragrafi 1 e 2)

Ai sensi dell'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione), per «rifugiato» si intende un cittadino di un paese terzo o un apolide che, oltre a possedere gli altri requisiti, ha un «timore fondato di **essere perseguitato**». Nello stabilire una definizione di «atti di persecuzione», l'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione) contiene uno dei principali modi in cui detta direttiva cerca di elaborare la definizione di cui all'articolo 2, lettera d) [che, a sua volta, è modellata strettamente sull'articolo 1 A, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati (cfr. sezione 1.2)].

Tuttavia non bisogna perdere di vista il fatto che la DQ (rifusione) non fornisce ulteriori dettagli definitivi su tutti gli aspetti di questa definizione. Tale circostanza ha rafforzato l'importanza degli orientamenti interpretativi della CGUE in merito a una serie di aspetti della definizione¹⁶¹. In relazione all'elemento «essere perseguitato» della definizione, un'osservazione formulata dalla CGUE, che non è trattata nell'articolo 9 o altrove nella direttiva, è che per qualificarsi

¹⁵⁸ CIG, sentenza del 20 novembre 1950, *Asylum Case (Colombia/Perù)*, ICJ Reports, n. 71. Il *Manuale* UNHCR, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 88, afferma che «la protezione internazionale non può entrare in gioco finché una persona si trova all'interno della giurisdizione territoriale del suo paese d'origine». Cfr. anche *House of Lords, Camera dei Lord (Regno Unito)*, sentenza del 9 dicembre 2004, *Regina v Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others*, [2004] UKHL 55, punto 16.

¹⁵⁹ Per un esempio di uno Stato membro che nella sua normativa nazionale prevede che i richiedenti possano chiedere protezione internazionale nelle sue ambasciate e nei suoi consolati in paesi terzi purché non siano cittadini del paese in cui è situata la rappresentanza diplomatica, cfr. articolo 38 della *legge spagnola 12/2009 concernente il diritto di asilo e la protezione sussidiaria*. In uno studio del 2002, Noll, G. e Fagerlund, J. (*Safe Avenues to Asylum? The actual and potential role of EU diplomatic representations in processing asylum requests*, The Danish Institute for Human Rights e UNHCR), specificano che Belgio, Germania, Irlanda, Italia e Lussemburgo sono i paesi che prevedono la presentazione delle domande presso le loro ambasciate e i loro consolati. Tali autori rilevano che, all'epoca, altri sei paesi dell'UE consentivano l'accesso al loro territorio per motivi di protezione in casi eccezionali (Austria, Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna).

¹⁶⁰ Articolo 2, lettere a) e c), della direttiva sulla protezione temporanea. Cercare di applicare tale approccio agli apolidi sarebbe tuttavia in contrasto con il requisito di stabilire il paese di precedente dimora **abituale**.

¹⁶¹ Cfr. ad esempio CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 55 a 59; e CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 72.





come rifugiato un richiedente deve «trovarsi di fronte al fondato timore di **una persecuzione contro la sua persona**» (grassetto aggiunto)¹⁶².

L'articolo 9 DQ (rifusione) sugli atti di persecuzione ha una struttura in tre parti illustrata nella tabella 7.

Tabella 7. Struttura dell'articolo 9 DQ (rifusione)

1	Articolo 9, paragrafo 1	La definizione di atti di persecuzione
2	Articolo 9, paragrafo 2	Un elenco non esaustivo degli atti che possono costituire persecuzione
3	Articolo 9, paragrafo 3	Il requisito del nesso tra i motivi di persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti

La presente sezione analizza i primi due elementi, ossia la definizione di atti di persecuzione stabilita nell'articolo 9, paragrafo 1, [cfr. sezione [1.4.1](#) che considera l'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) e b)] (rispettivamente sezioni [1.4.2](#) e [1.4.3](#)) e l'elenco illustrativo delle possibili forme di atti di persecuzione di cui all'articolo 9, paragrafo 2, (cfr. sezione [1.4.4](#)). Come risulta evidente negli alberi decisionali (cfr. appendice [A](#)), durante l'analisi dei motivi di persecuzione, è necessario stabilire se esiste un nesso tra i motivi di persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione in relazione a tali atti. Tale nesso è trattato più avanti nella sezione [1.6.1](#).

La sezione [1.4](#) consta di quattro sottosezioni, riportate nella tabella 8.

Tabella 8. Struttura della sezione [1.4](#)

Sezione	Titolo	Pagina
1.4.1	La definizione di «atti» di persecuzione	49
1.4.2	Grave violazione dei diritti umani fondamentali [articolo 9, paragrafo 1, lettera a)]	54
1.4.3	Somma di misure [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)]	66
1.4.4	Enumerazione dei possibili atti di persecuzione (articolo 9, paragrafo 2)	68

1.4.1. La definizione di «atti» di persecuzione

La Convenzione relativa allo status dei rifugiati fa riferimento al giustificato timore «d'essere perseguitato» senza fornire una definizione del termine «essere perseguitati». L'articolo 1 A, paragrafo 2, di tale convenzione non precisa quali atti possono rappresentare una persecuzione. Pertanto i tentativi di definire la persecuzione erano falliti a causa (si è detto,

¹⁶² CGUE, 2020, [EZ](#), op. cit. alla nota ³², punto 21: «[s]i deve ricordare [...] che in conformità all'articolo 2, lettera d), [DQ (rifusione)], il rifugiato è, in particolare, un cittadino di un paese terzo che si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza "per il timore fondato di essere perseguitato" per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale e non può o, "a causa di tale timore", non vuole avvalersi della "protezione" di detto paese. Il cittadino in questione, quindi, a causa delle circostanze esistenti nel suo paese di origine, deve trovarsi di fronte al fondato timore di una persecuzione contro la sua persona per almeno uno dei cinque motivi elencati nella direttiva e nella Convenzione [sui rifugiati] (v., in tal senso, [CGUE, sentenza del 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2015:117], punto 24 e giurisprudenza ivi citata)». Nella sentenza CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 49, la Corte ha parlato di «timore fondato di essere personalmente perseguitato».



tra l'altro) dell'impossibilità di enumerare previamente tutte le forme di maltrattamento in ragione delle quali una persona potrebbe legittimamente avere diritto a beneficiare della protezione di uno Stato straniero¹⁶³. Di conseguenza l'interpretazione di questo termine fondamentale è stata lasciata alla discrezione degli Stati parte, il che ha determinato qualche divergenza nella giurisprudenza¹⁶⁴. La DQ e la sua rifusione si propongono di rimediare a questo problema guidando le autorità competenti degli Stati membri nell'applicazione della Convenzione relativa allo status dei rifugiati sulla base di concetti e criteri comuni¹⁶⁵. Si tratta dei primi strumenti internazionali che approfondiscono il **concetto definito dal termine «essere perseguitato» nel contesto dell'articolo 1 A della Convenzione relativa allo status dei rifugiati**. I criteri stabiliti nell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione), riflettono in larga misura tentativi comuni di precisare nella prassi degli Stati e in dottrina, il significato del termine «essere perseguitato» contenuto nell'articolo 1 A della Convenzione relativa allo status dei rifugiati.

In linea con l'obiettivo della DQ (rifusione) di guidare le autorità competenti degli Stati membri nell'applicazione della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, l'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione) definisce gli «atti di persecuzione» come segue.

Articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione)

Sono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione [sui rifugiati] gli atti che:

- a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, [CEDU];
oppure
- b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). [Grassetto aggiunto.]

L'articolo 9, paragrafo 1, fa esplicito riferimento all'articolo 1 A della Convenzione relativa allo status dei rifugiati. Pertanto il suo approccio alla definizione di «essere perseguitati» si basa sulle norme in materia di diritti umani; questa definizione fa riferimento in particolare alle disposizioni della CEDU. Lo stesso preambolo della Convenzione relativa allo status dei rifugiati fa riferimento alla Carta delle Nazioni Unite e alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo¹⁶⁶, che «hanno affermato il principio che gli uomini, senza distinzioni, devono godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

¹⁶³ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punti da 51 a 53; cfr. anche UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, aprile 2001, punti da 16 a 22.

¹⁶⁴ Cfr. Goodwin-Gill, G. S., *The Refugee in International Law*, seconda edizione, Oxford University Press, Oxford, 1996, pag. 62; e Storey, H., «Persecution: towards a working definition», in Chetail, V. e Bauloz, C. (a cura di), *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014 (in appresso: Storey, «Persecution»), pagg. 462-463.

¹⁶⁵ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti 39 e 51.

¹⁶⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 10 dicembre 1948, risoluzione 217 (III).





L'articolo 9, paragrafo 1, stabilisce due condizioni, formulate in modo alternativo. Ne consegue che un atto può avere carattere persecutorio quando assume la forma di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), **oppure** quella di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Dalla loro formulazione risulta chiaro che **entrambe** le condizioni presuppongono che l'atto sia sufficientemente grave da rappresentare una persecuzione.

Per quanto concerne il significato di «atti» di persecuzione, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), chiarisce che gli atti possono assumere la forma di «misure». L'articolo 9, paragrafo 2, conferma che il termine «atti» deve essere inteso in senso lato al fine di comprendere, ad esempio, tanto gli atti fisici quanto le «misure» legali, amministrative, di polizia e/o giudiziarie (cfr. sezione [1.4.3](#)). La CGUE ha chiarito che, per essere considerati persecuzione, tali atti devono essere attribuibili a un responsabile (cfr. sezione [1.7](#))¹⁶⁷, ma l'articolo 9, paragrafo 1, evita in particolare di fare riferimento ai motivi o all'«intento persecutorio» dei responsabili¹⁶⁸. Al contrario si concentra sull'eventualità che l'effetto di tali atti sia sufficientemente grave, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali o da costituire la somma di misure il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo. La rilevanza delle motivazioni e delle intenzioni è affrontata in appresso nella sezione [1.6.1](#). Cfr. anche la sezione [1.6.1.2](#).

Tra gli atti di persecuzione possono figurare minacce di persecuzione. Di conseguenza, ad esempio, nella sentenza *Ahmedbekova* la CGUE ha rilevato che «si deve tener conto delle minacce di persecuzione e di danni gravi incombenti su un familiare del richiedente, al fine di determinare se quest'ultimo, a causa del legame familiare con detta persona minacciata, sia a sua volta esposto a siffatte minacce»¹⁶⁹.

Pur stabilendo criteri specifici in merito a ciò che costituisce «atti di persecuzione», la DQ (rifusione) chiarisce tuttavia che essi devono essere applicati secondo **il principio della valutazione individuale**. L'eventualità o meno che le violazioni dei diritti umani o la somma di diverse misure come definite nell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione) costituiscano una persecuzione deve essere valutata su base individuale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione). Ciò comporta tenere conto «di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, [...] delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, [...] della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente»¹⁷⁰.

¹⁶⁷ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35.

¹⁶⁸ Ciò è coerente con la giurisprudenza internazionale, che in genere non prevede la necessità di constatare l'esistenza di un «intento persecutorio» alla base degli atti di persecuzione. Cfr. Zimmermann, A. e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2 (definition of the term "refugee" / Définition du terme "réfugié)», in Zimmermann, A. (a cura di), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011 [in appresso: Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*], pagg. 349-350 e 372-373; e Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pagg. 80-81.

¹⁶⁹ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 51; e Zimmermann, A. e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2 (definition of the term "refugee" / Définition du terme "réfugié)», in Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pag. 348-349.

¹⁷⁰ Cfr. CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 26; e CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punti da 57 a 58. Quest'ultima sentenza ha descritto tale circostanza come «giurisprudenza costante che qualsiasi decisione relativa al riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria deve essere fondata su un esame su base individuale» (punto 48). Nel paragrafo precedente, la sentenza ha creato un nesso tra il principio della valutazione individuale e gli articoli 13 e 18 DQ (rifusione), letti in combinato disposto con le definizioni dei termini «rifugiato» e «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» contenute all'articolo 2, lettere d) e f).



Queste due alternative di cui all'articolo 9, paragrafo 1), lettere a) e b), hanno in comune il requisito secondo cui l'**atto deve essere sufficientemente grave** da rappresentare un atto di persecuzione¹⁷¹. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), il livello di gravità sufficiente può essere superato dalla «natura» di un singolo atto come una grave violazione dei diritti umani fondamentali. In alternativa, tale livello può essere superato attraverso la «frequenza» di un atto che, se commesso come un atto unico, potrebbe non essere considerato una violazione grave. La differenza tra la lettera a) e la lettera b) dell'articolo 9, paragrafo 1, consiste nel fatto che la lettera b) non si limita alle violazioni dei diritti umani fondamentali e consente di prendere in considerazione una serie più ampia di misure, a condizione che il loro effetto cumulativo sia sufficientemente grave da incidere su una persona in maniera analoga a quella di cui alla lettera a).

L'articolo 9, paragrafo 1, impone che si stabilisca se l'atto o gli atti costituiscono una grave violazione dei «diritti umani fondamentali» [articolo 9, paragrafo 1, lettera a)] o se costituiscono la somma di diverse misure di gravità altrettanto sufficiente, tra cui le violazioni dei diritti umani [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)]. Ciò non significa tuttavia che nell'applicare l'articolo 9 nella pratica, occorra sempre tracciare una distinzione netta tra le disposizioni di cui alle due lettere, in particolare quando non è certo se una violazione di diritti individuali rappresenta una violazione dei diritti umani «fondamentali». L'elemento decisivo della persecuzione, «[p]ertanto, è la gravità delle misure e delle sanzioni adottate, o che potrebbero essere adottate, nei confronti dell'interessato» ed è questo aspetto «che determinerà se una violazione del diritto garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva»¹⁷².

Coerentemente con questa interpretazione, la CGUE non traccia una distinzione netta tra le diverse forme di atti persecutori descritti all'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) e b). La Corte afferma che la finalità della direttiva è «aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare [la Convenzione relativa allo status dei rifugiati]»¹⁷³. Interpreta le disposizioni dell'articolo 9 come una definizione degli elementi che sostengono la constatazione secondo cui gli atti costituiscono una persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione relativa allo status dei rifugiati¹⁷⁴.

Entrambe le condizioni di cui sopra impongono agli organi giudiziari degli Stati membri di effettuare una valutazione specifica, come descritto in dettaglio nella presente sezione e schematizzato nella tabella 9. A fini metodologici, tale tabella presenta schematicamente le domande a cui rispondere per stabilire se un atto è sufficientemente grave da rappresentare una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione). Nella pratica potrebbe non essere necessario operare distinzioni così nette tra le diverse domande e le relative risposte, poiché spesso si sovrappongono.

¹⁷¹ Nella sentenza CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 22, la Corte afferma che «da tali disposizioni risulta che, affinché una violazione dei diritti fondamentali costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione [sui rifugiati], essa deve raggiungere un determinato livello di gravità [...]», facendo riferimento anche a CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 25, e alla giurisprudenza ivi citata.

¹⁷² CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 66.

¹⁷³ CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 39.

¹⁷⁴ CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 52, il quale recita: «[d]a tali disposizioni risulta che, affinché una violazione dei diritti fondamentali costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione [sui rifugiati], essa deve raggiungere un determinato livello di gravità».





Tabella 9. Il criterio della gravità sufficiente perché un atto si possa considerare una persecuzione (articolo 9, paragrafo 1)

1. L'atto, per la sua natura o la sua frequenza, è sufficientemente grave da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali [articolo 9, paragrafo 1, lettera a)]?	
i) Il «diritto umano fondamentale» in questione rischia di essere gravemente violato o è già stato violato?	a) Il diritto in questione è un diritto inderogabile? Se il diritto rientra tra quelli indicati come inderogabili ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU, deve essere automaticamente considerato un diritto umano fondamentale.
	b) Se si tratta di un diritto derogabile, è comunque di natura fondamentale e quindi paragonabile a un diritto inderogabile? Mentre per i diritti inderogabili nessuna limitazione può essere in alcun caso legittima (articolo 15, paragrafo 2, CEDU), per i diritti derogabili si deve valutare se la presunta violazione sia legittimamente autorizzata a titolo di deroga o limitazione.
ii) La violazione di un «diritto umano fondamentale» rischia di essere grave o è in effetti grave?	a) L'atto è di natura sufficientemente grave da costituire una violazione grave? Mentre la violazione di un diritto inderogabile può costituire una violazione grave, la violazione di un diritto derogabile deve presentare una gravità equivalente alla violazione di un diritto inderogabile.
	b) L'atto, se non è di natura sufficientemente grave da rappresentare una violazione grave, è sufficientemente grave in ragione della sua frequenza?
Se l'atto soddisfa queste due condizioni cumulative [condizioni i) e ii)], deve essere considerato un atto di persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 1 A della Convenzione relativa allo status dei rifugiati.	
Se l'atto non soddisfa queste due condizioni cumulative, può comunque rappresentare un atto di persecuzione purché soddisfi le condizioni stabilite nella domanda 2 che segue [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)].	
2. L'atto costituisce la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a) [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)]?	
Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), non è necessario che le misure costituiscano una violazione di diritti umani «fondamentali».	
Il termine «misure» abbraccia in senso lato tutte le misure che possono avere su una persona lo stesso effetto di una violazione grave dei diritti umani fondamentali.	
La somma di diverse misure costituisce una persecuzione solo se il loro impatto è sufficientemente grave da esercitare sul richiedente un effetto analogo a quello di una violazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a). L'elemento decisivo è la gravità di una violazione dei diritti di una persona.	
NB: in ogni caso, la valutazione della gravità sufficiente deve tenere conto delle circostanze personali del richiedente [articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione)].	

Prima di procedere all'analisi dell'articolo 9 nel dettaglio, è importante rilevare la posizione adottata dalla DQ (rifusione) in merito alla **differenza tra persecuzione e discriminazione**. La struttura dell'articolo 9 chiarisce che, sebbene la discriminazione possa talvolta essere una caratteristica importante degli atti di persecuzione, non costituisce una condizione necessaria di tali atti. L'enumerazione di esempi di forme di persecuzione di cui all'articolo 9, paragrafo 2, ne comprende tre che fanno espressamente riferimento alla discriminazione [articolo 9, paragrafo 2, lettere a), b) e c)] e tre che non lo fanno. Inoltre l'articolo 9, paragrafo 3, che impone l'esistenza di un collegamento tra «i motivi di cui all'articolo 10» e «gli atti di

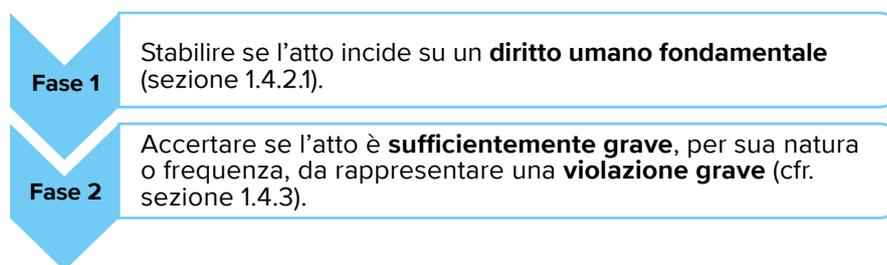


persecuzione» tratta gli «atti di persecuzione» e i «motivi di persecuzione» come due concetti distinti. Tali considerazioni suggeriscono che un atto di maltrattamento potrebbe costituire un atto di persecuzione anche se non comporta alcuna discriminazione e/o non è correlato ad alcuno dei cinque motivi di cui all'articolo 10¹⁷⁵.

1.4.2. Grave violazione dei diritti umani fondamentali [articolo 9, paragrafo 1, lettera a)]

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), nonché al fine di stabilire se un atto¹⁷⁶ è per sua natura o frequenza sufficientemente grave da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, occorre effettuare una duplice valutazione. Questo processo è illustrato nella figura 1.

Figura 1. Duplice valutazione ai fini dell'applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a)



1.4.2.1. «Diritti umani fondamentali»

L'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione) prevede che vi sia stata una violazione di «diritti umani fondamentali». Da questa formulazione risulta evidente che solo la violazione di una categoria specifica di diritti umani costituisce una persecuzione. Tale articolo fa riferimento in particolare a **diritti inderogabili ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU**. Tali diritti sono il **diritto alla vita**, la **proibizione della tortura** e di **pene o trattamenti inumani o degradanti**, la **proibizione della schiavitù o del lavoro forzato** e la **nulla poena sine lege** (articoli 2 e 3, articolo 4, paragrafo 1, e articolo 7, CEDU)¹⁷⁷. La violazione di un diritto

¹⁷⁵ Tuttavia, nel caso dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), la CGUE ha affermato che «sussiste una forte presunzione che il rifiuto di prestare servizio militare alle condizioni precisate all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), di tale direttiva si ricolleggi a uno dei cinque motivi ricordati all'articolo 10 di detta direttiva»; cfr. CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 57.

¹⁷⁶ Tra gli atti di persecuzione possono figurare minacce di persecuzione. Cfr. sezione **1.4.1** sopra riportata.

¹⁷⁷ Le disposizioni della CEDU in materia recitano come segue. Articolo 2 (diritto alla vita): «1) Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena. 2) La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione». Articolo 3 (proibizione della tortura): «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Articolo 4), paragrafo 1 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato): «Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù». Articolo 7 (*nulla poena sine lege*): «1) Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2) Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili».





inderogabile ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU costituisce quindi una violazione grave dei diritti umani fondamentali¹⁷⁸.

Tuttavia, il riferimento all'articolo 15, paragrafo 2, CEDU **non è esclusivo** poiché il testo della disposizione comprende la formulazione «in particolare». Ne consegue che diritti diversi dai diritti inderogabili ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU possono rappresentare «diritti umani fondamentali» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a)¹⁷⁹. Il richiamo ai diritti inderogabili sembrerebbe implicare che le violazioni di tali diritti, sanciti dalla CEDU, sono di per sé sufficientemente gravi e per tale motivo rappresentano sempre una persecuzione, ma non limita i «diritti umani fondamentali» ai diritti inderogabili.

Oltre a fare riferimento ai diritti inderogabili previsti dalla CEDU, l'articolo 9 DQ (rifusione) non fornisce criteri o un metodo particolare per stabilire cosa costituisca un diritto umano fondamentale. Tuttavia, il fatto che, riferendosi ai diritti inderogabili ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), utilizzi l'espressione «in particolare» indica che i diritti derogabili ai sensi dello stesso strumento non sono esclusi dall'essere «fondamentali».

La DQ (rifusione) attribuisce altresì una notevole importanza alla Carta UE.

Considerando 16 DQ (rifusione)

La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito e a promuovere l'applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza.

I diritti enumerati in questo considerando si aggiungono a tali articoli della Carta UE che garantiscono diritti inderogabili. Si tratta, in particolare, degli articoli 2 (diritto alla vita), 4 (proibizione della tortura e di pene o trattamenti inumani) e 5 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato).

La CGUE non ha ancora affrontato direttamente il significato dell'espressione «diritto fondamentale», ma la sua giurisprudenza in merito all'articolo 9 è istruttiva per almeno due motivi. Uno dei motivi è che, in maniera incrementale, ha identificato alcuni diritti diversi da

¹⁷⁸ Cfr. CNDA (Francia), sentenza del 24 marzo 2015, *Mlle E*, n. 10012810 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: CNDA (Francia), 2015, *Mlle E*, n. 10012810 ([sintesi in inglese](#))], riguardante una donna nigeriana dello Stato di Edo (Benin City), nel contesto della quale l'organo giudiziario ha qualificato la tratta di esseri umani per fini sessuali come persecuzione. Tale sentenza fa riferimento alla [Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale](#) del 15 novembre 2000 e ai suoi due protocolli: [Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini](#) e [Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria](#), entrambi del 15 novembre 2000. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev v Cyprus and Russia*, n. 25965/04, CE:ECHR:2010:0107JUD002596504 (in appresso: Corte EDU, 2010, *Rantsev*); e Corte EDU (GC), sentenza del 25 giugno 2020, *S.M. v Croatia*, n. 60561/14, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114 [in appresso: Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croatia*]. Per maggiori informazioni in merito alla tratta come persecuzione, cfr. sezione [3.3.1.1](#) in appresso.

¹⁷⁹ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 57. Cfr. anche BVerwG (Germania), sentenza del 5 marzo 2009 n. [10 C 51.07](#), BVerwG:2009:050309U10C51.07.0 ([traduzione in inglese](#)) [in appresso: BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 51.07](#) ([traduzione in inglese](#))].



quelli inderogabili (o «assoluti»)¹⁸⁰ come diritti «di base» o «fondamentali»¹⁸¹. Di conseguenza nella sentenza *Y e Z* pronunciata nel 2012, la CGUE ha stabilito che, pur essendo soggetta a deroghe ai sensi della CEDU, la libertà di religione rappresenta «uno dei cardini di una società democratica e costituisce un diritto umano fondamentale». Per la Corte, ciò implica che:

[l]a violazione del diritto alla libertà di religione può presentare una gravità tale da essere assimilata ai casi contemplati all'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU, cui fa riferimento, a titolo indicativo, l'articolo 9, paragrafo 1, della [DQ] per determinare quali atti in particolare devono essere considerati alla stregua di una persecuzione¹⁸².

Il ragionamento della CGUE nella sentenza *Y e Z* indica una potenziale sovrapposizione nella definizione degli **atti** di persecuzione e dei **motivi** di persecuzione¹⁸³. La persecuzione per motivi religiosi interferisce sempre, in ultima analisi, con la libertà di religione. Ciò nonostante l'atto di persecuzione in sé può essere un maltrattamento o un'altra pena severa inflitta in risposta all'esercizio della libertà di religione.

La sentenza *X, Y e Z* pronunciata dalla CGUE nel 2013 riguardava il diritto delle persone a vivere secondo il proprio orientamento sessuale individuale quale espressione del diritto al rispetto della propria vita privata e della propria vita familiare (articolo 7 della Carta UE, corrispondente all'articolo 8 CEDU). Nella sua sentenza, la Corte ha stabilito altresì che tale diritto è «fondamentale», anche se non rientra tra i diritti ai quali non è possibile derogare¹⁸⁴.

Un'altra importante caratteristica della giurisprudenza della CGUE, il secondo motivo di cui sopra, risiede nell'evoluzione della sua comprensione dei diritti della Carta UE, in particolare del diritto alla dignità umana garantito dall'articolo 1 della Carta UE. Dalla giurisprudenza in questione emerge in maniera chiara che la dignità umana è considerata come un diritto umano fondamentale in sé e al contempo come la base su cui si fondano i diritti fondamentali¹⁸⁵, quali i diritti sanciti nel titolo I della Carta UE. Ciò indica che un ulteriore possibile mezzo per identificare il carattere fondamentale di un diritto umano diverso dai diritti enumerati come diritti inderogabili nella CEDU può essere la considerazione dalla sua **prossimità di un diritto umano alla dignità umana**. Ciò è in accordo anche con il considerando 16 citato in precedenza in questa sezione.

Dato che la CGUE non ha ancora chiarito completamente il significato di «diritti umani fondamentali» nel contesto dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), è importante considerare altri possibili ausili interpretativi.

¹⁸⁰ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 22.

¹⁸¹ Sebbene il significato preciso di espressioni come «di base» e «fondamentale» sia sfuggente, il fatto che la classe dei «diritti di base» sia più ampia di quella dei diritti inderogabili sembrerebbe indicare che può includere diritti fondamentali che non sono inderogabili. I «diritti fondamentali» ai sensi della Carta UE comprendono chiaramente una serie più ampia di diritti rispetto ai diritti inderogabili; cfr. ad esempio CGUE (GS), 2006, *Parlamento/Consiglio*, op. cit. alla nota ⁴⁴, punto 38.

¹⁸² CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 57. Nello stesso senso, cfr. il rinvio del BVerwG (Germania), sentenza del 9 dicembre 2010, n. 10 C 19 09, BVerwG:2010:091210B10C19.09.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 20.

¹⁸³ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶.

¹⁸⁴ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 54.

¹⁸⁵ Dörig, H., commento all'articolo 9 della direttiva 2011/95, punto 2, in Hailbronner, K. e Thym, D. (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, seconda edizione, Hart, 2016 [in appresso: Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*], che fa riferimento alle [spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali](#) (GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17).





Innanzitutto vi sono i lavori preparatori nonché l'«impianto sistematico e la finalità» della direttiva, che devono essere interpretati coerentemente con la Carta UE, la Convenzione relativa allo status dei rifugiati e gli altri trattati pertinenti di cui all'articolo 78, paragrafo 1, TFUE¹⁸⁶. La versione originale dell'articolo indicava **la vita, la libertà e l'integrità fisica** quali esempi di diritti umani fondamentali¹⁸⁷. Tale formulazione è stata tratta dalla sezione 4 della posizione comune del 1996¹⁸⁸. I termini «vita» e «libertà» corrispondono all'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati. Le versioni successive dell'articolo 78, paragrafo 1, TFUE facevano riferimento, a titolo di esempio, al «diritto alla vita, al diritto di non essere sottoposti a tortura o al diritto alla libertà e alla sicurezza di una persona»¹⁸⁹ e ai «diritti ai quali non si può derogare ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU»¹⁹⁰. Il riferimento alla «libertà» era limitato alla libertà dalla schiavitù e dalla servitù (articolo 4, paragrafo 1, CEDU). A questo proposito, è possibile che la corrispondenza con la formulazione dell'articolo 33, paragrafo 1, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati sia stata ampiamente considerata come indicativa del fatto che una minaccia alla vita o alla libertà, almeno se sufficientemente grave, costituisce sempre una persecuzione¹⁹¹.

Un altro possibile aiuto interpretativo per far luce sulla nozione di diritti umani fondamentali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), deriva dall'articolo 78 TFUE, che autorizza il riferimento ad «**altri trattati pertinenti**». In tale contesto, la violazione di un diritto a cui non si può derogare, nemmeno in tempi di imperiosa emergenza nazionale, ai sensi del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR) può costituire una violazione grave dei diritti umani fondamentali¹⁹². Oltre ai diritti menzionati all'articolo 15, paragrafo 2, CEDU, l'articolo 4, paragrafo 2, ICCPR indica i seguenti diritti come inderogabili: il diritto al riconoscimento della personalità giuridica; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione; e la proibizione dell'imprigionamento a motivo della mera inadempienza di un'obbligazione

¹⁸⁶ Cfr. CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 40; e CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 22. Cfr. altresì EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, parte ³, pagg. 61-89.

¹⁸⁷ Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, *Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime 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*, 9 settembre 2002, doc. UE 11356/02 ASILE 40, pag. 13.

¹⁸⁸ *Posizione comune, del 4 marzo 1996, definita dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati (96/196/GAI) (GU L 63 del 13.3.1996, pag. 2) (in appresso: [posizione comune del 4 marzo 1996 sull'applicazione armonizzata del termine «rifugiato»](#)).*

¹⁸⁹ Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, *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*, 23 ottobre 2002, doc. UE 12620/02 ASILE 54, pag. 13.

¹⁹⁰ Consiglio europeo, gruppo Asilo/Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo/Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), risultati dei lavori, *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*, 8 novembre 2002, doc. UE 13648/02 ASILE 61, pag. 13.

¹⁹¹ UNHCR, *Handbook*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 51. Cfr. Storey, *Persecution*, op. cit. alla nota ¹⁶⁶, pagg. 492 e seguenti.

¹⁹² ICCPR; articolo 4: «1. In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali derogano agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale. 2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (paragrafi 1 e 2), 11, 15, 16 e 18».



contrattuale¹⁹³. Gli atti che minacciano tali diritti possono quindi essere esaminati in termini di loro eventuale superamento del livello di gravità sufficiente per essere qualificabili come atti di persecuzione.

La tabella 10 elenca gli strumenti in materia di diritti umani che potrebbero essere pertinenti ai fini dell'accertamento del significato di «diritti umani fondamentali».

Tabella 10. Strumenti in materia di diritti umani che potrebbero essere pertinenti ai fini dell'accertamento del significato di «diritti umani fondamentali»

1	<u>Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948</u>
2	<u>Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 1966</u>
3	<u>Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 1966</u> ¹⁹⁴
4	<u>Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, 1965</u>
5	<u>Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, 1979</u>
6	<u>Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 1989</u>
7	<u>Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2006</u>
8	<u>Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, 2010</u> ¹⁹⁵

In generale, la formulazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), con il suo riferimento ai diritti civili e politici inderogabili sanciti dalla CEDU, non indica alcuna estensione automatica ai diritti economici, sociali e culturali. Inoltre, è ormai assodato che le difficoltà economiche da sole non costituiscono una persecuzione¹⁹⁶. In effetti, in generale, le violazioni gravi dei diritti economici e sociali, per configurarsi come persecuzione, devono essere attribuibili a un responsabile [cfr. sezione 1.7 in appresso sui responsabili della persecuzione o del danno grave ai sensi dell'articolo 6 DQ (rifusione)]. La giurisprudenza nazionale ha tuttavia confermato che è almeno possibile che un danno socioeconomico costituisca una persecuzione¹⁹⁷. La questione se i **diritti sociali ed economici** sanciti dalla Carta sociale europea¹⁹⁸ o dal patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali si possano considerare diritti umani «fondamentali» dipende dalla potenziale gravità di una violazione delle condizioni di vita fondamentali di una persona.

In ogni caso, come verrà discusso nella sezione 1.4.3 in appresso, le violazioni dei diritti economici e sociali sanciti dai trattati sui diritti umani possono costituire una persecuzione come risultato di una somma di diverse misure ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), a condizione che le misure in questione siano sufficientemente gravi da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a).

¹⁹³ Cfr. ICCPR, rispettivamente articoli 16, 18 e 11.

¹⁹⁴ Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ICESCR), 16 dicembre 1966.

¹⁹⁵ Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, 23 dicembre 2010.

¹⁹⁶ Come si legge in CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, Secretary of State for the Home Department/ OA, C-255/19, EU:C:2021:36 (in appresso: CGUE, 2021, OA), punto 49, «semplici difficoltà economiche non rientrano, in linea di principio, nella nozione di "persecuzione", ai sensi dell'articolo 9 [DQ]».

¹⁹⁷ Cfr. ad esempio BVerwG (Germania), sentenza del 31 gennaio 2013, n. 10 C 15.12, BVerwG:2013:300713U1C5.12.0 (traduzione in inglese) [in appresso: BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 15.12 (traduzione in inglese)], punto 36.

¹⁹⁸ Cfr. Carta sociale europea, 18 ottobre 1961, e la Carta sociale europea riveduta, 3 maggio 1996.





1.4.2.2. «Violazione grave»

Affinché un caso rientri nella definizione di persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), non è sufficiente stabilire che le relative circostanze interessino uno o più diritti umani. Occorre anche accertare che sussiste, o sussisterebbe, una violazione di tali diritti. Il diritto individuato deve essere stato o essere a rischio effettivo di violazione. Nel caso dei diritti inderogabili, al fine di stabilire se ciò è vero comporta una semplice valutazione dell'eventualità che il diritto in questione sia stato o venga violato, ad esempio mediante un maltrattamento. Tuttavia, se il diritto umano fondamentale è di carattere derogabile/condizionato, la situazione è diversa. L'ingerenza in un tale diritto si configurerà come una violazione soltanto se non costituisce una **limitazione** consentita.

Articolo 52, paragrafo 1, della Carta UE

Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

La CGUE ha affermato che «la violazione del diritto alla libertà di religione può presentare una gravità tale da essere assimilata ai casi contemplati all'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU [...] per determinare quali atti in particolare devono essere considerati alla stregua di una persecuzione»¹⁹⁹. Tuttavia, ha constatato che:

ciò non significa affatto che qualsiasi violazione del diritto alla libertà di religione garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca un atto di persecuzione che obblighi le autorità competenti a concedere alla vittima di tale violazione lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva²⁰⁰.

La CGUE ha sancito che:

[p]ertanto, sono senz'altro esclusi gli atti che costituiscono limitazioni previste dalla legge all'esercizio del diritto fondamentale alla libertà di religione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, e che, pur tuttavia, non violano tale diritto in quanto coperti dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta²⁰¹.

La CGUE ha affermato che il diritto alla libertà di religione sancito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta corrisponde al diritto garantito dall'articolo 9 CEDU²⁰². In relazione all'articolo 9 CEDU, la Corte EDU ha deciso, nella causa *Kokkinakis v Greece*, che può essere necessario imporre restrizioni al diritto alla libertà di religione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, CEDU, al fine di conciliare gli interessi dei vari gruppi e garantire il rispetto delle convinzioni di ciascuno²⁰³. Le questioni rilevanti in questo contesto includono se le azioni erano «stabilite dalla legge», se

¹⁹⁹ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 57.

²⁰⁰ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 58.

²⁰¹ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 60.

²⁰² CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 56.

²⁰³ Corte EDU, sentenza del 25 maggio 1993, *Kokkinakis v Greece*, n 14307/88, CE:ECHR:1993:0525JUD001430788.



le azioni perseguivano uno «scopo legittimo» e se le azioni «costituiscono misure necessarie, in una società democratica». La Corte ha operato una distinzione tra proselitismo «corretto» e «improprio», sottolineando che il primo è un riflesso dell'«evangelizzazione effettiva [...]» e la responsabilità di ogni cristiano e di ogni chiesa», mentre il secondo è una «corruzione o deformazione dell'evangelizzazione». La Corte ha rilevato che il proselitismo improprio può «assumere la forma di attività che offrono vantaggi materiali o sociali al fine di acquisire nuovi membri per una Chiesa o di esercitare pressioni improprie su persone in difficoltà o in stato di bisogno; può altresì comportare l'uso della violenza o del lavaggio del cervello». La Corte EDU considera tale proselitismo improprio incompatibile con il diritto sancito dall'articolo 9 CEDU²⁰⁴.

Tuttavia, la rilevanza di atti che non sono coperti dall'articolo 9 CEDU ma che possono essere autorizzati in forza di disposizioni derogatorie in caso di guerra o in una situazione di emergenza pubblica (articolo 15, paragrafo 1, CEDU) o in forza di una disposizione limitativa prevista dalla CEDU o da altri strumenti relativi ai diritti umani è ancora oggetto di discussione. La CGUE deve ancora pronunciarsi sull'interpretazione da applicare in un caso di tal genere. L'*Upper Tribunal* (Tribunale superiore, Regno Unito) ha ritenuto che «laddove operi l'articolo 15 [CEDU], non ci si può attendere che uno Stato protegga dall'inosservanza dei diritti derogabili perché tale inosservanza non costituisce persecuzione»²⁰⁵.

In caso di limitazioni dovute a motivi di ordine pubblico e sicurezza, la natura di una infrazione quale violazione di un diritto umano fondamentale deve essere esaminata tenendo conto della situazione generale nel paese di origine e delle circostanze personali del richiedente protezione internazionale.

La Corte nazionale per il diritto di asilo francese, ad esempio, ha negato la concessione della protezione ad attivisti di un movimento di resistenza africano per la promozione degli interessi del gruppo della minoranza bianca in Namibia, che erano stati incarcerati diverse volte in forza delle leggi per la protezione dell'interesse pubblico e la prevenzione dell'incitamento all'odio razziale²⁰⁶. Riguardo alla libertà di religione, nella giurisprudenza della Corte EDU le limitazioni al diritto di indossare il velo integrale o simboli religiosi in pubblico sono state considerate giustificate dall'interesse pubblico nella preservazione delle condizioni del «vivere insieme»²⁰⁷. Gli atti che limitano l'esercizio del diritto fondamentale alla libertà di religione previsto dalla legge ma pur tuttavia non violano tale diritto sono pertanto automaticamente esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 9²⁰⁸.

Resta da considerare il concetto di **violazione «grave»** di un diritto umano fondamentale. Affinché sia considerato un atto di persecuzione, un atto deve essere, per sua **natura** o **frequenza**, sufficientemente grave da costituire una violazione grave dei diritti umani

²⁰⁴ Corte EDU, 1993, *Kokkinakis v Greece*, punti da 41 a 47; e Corte EDU, *Freedom of Religion Factsheet*, ottobre 2019, pag. 5.

²⁰⁵ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC, sezione Immigrazione e asilo), sentenza del 3 dicembre 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, [2013] UKUT 00611 [in appresso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*], punto 120. Cfr. anche Consiglio d'Europa/Corte EDU, *Guida sull'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — Deroga in caso di stato d'emergenza*, aggiornata il 30 aprile 2021 (in appresso: Corte EDU, *Guida sull'articolo 15 CEDU: deroga in caso di stato d'emergenza*).

²⁰⁶ CNDA (Francia), sentenza del 12 maggio 2012, n. 8919247.

²⁰⁷ Corte EDU (GC), sentenza dell'1° luglio 2014, *SAS v France*, n. 43835/11, CE:ECHR:2014:0701JUD00438351.

²⁰⁸ Per una sentenza della CGUE in merito a questa questione, cfr. CGUE (GS), sentenza del 15 luglio 2021, *IX/WABE e V e MH e Müller Handels GmbH/MJ*, C-804/18 e C-341/19, EU:C:2021:594. Cfr. anche CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 60.





fondamentali. Mentre la «natura» è un criterio qualitativo, la «frequenza» è una dimensione quantitativa. Un singolo atto di natura non sufficientemente grave da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali può costituire, per la sua frequenza, una violazione grave dei diritti umani fondamentali se esercita un effetto analogamente grave su una persona²⁰⁹.

La CGUE ha ritenuto che il criterio decisivo sia se la violazione possa essere considerata «sufficientemente grave»²¹⁰. Non tutte le violazioni dei diritti fondamentali raggiungono necessariamente tale livello di gravità²¹¹. Come stabilito dalla CGUE nella sentenza *Y e Z*:

[s]e ne evince che gli atti i quali, a causa della loro intrinseca gravità unitamente alla gravità della loro conseguenza per la persona interessata, possono essere considerati persecuzione devono essere individuati non in funzione dell'elemento della libertà di religione che viene leso, bensì della natura della repressione esercitata sull'interessato e delle conseguenze di quest'ultima [...].

Pertanto, è la gravità delle misure e delle sanzioni adottate, o che potrebbero essere adottate, nei confronti dell'interessato che determinerà se una violazione del diritto garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva²¹².

Di conseguenza è la natura della repressione e delle sue conseguenze, piuttosto che la precisa identità di un diritto «fondamentale» considerato a sé, a costituire la base per individuare gli atti di persecuzione. Come affermato dalla CGUE nella sentenza *Fathi*, «gli atti che rischiano [...] di essere commessi da parte delle autorità [del paese di origine] nei confronti del richiedente in questione per motivi attinenti alla religione devono essere valutati in base alla loro gravità»²¹³. Ciò considerato, nella sentenza *X, Y e Z* la Corte ritiene che «la mera esistenza di una legislazione che qualifica come reato gli atti omosessuali non può essere ritenuta un atto che incide sul richiedente in maniera così rilevante da raggiungere il livello di gravità necessario per ritenere che detta qualificazione penale costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1»²¹⁴. La pena detentiva comminata da una siffatta disposizione legislativa può invece, di per sé, essere considerata sproporzionata o discriminatoria e può costituire pertanto un atto di persecuzione, purché essa trovi effettivamente applicazione nel paese d'origine²¹⁵. Se le norme legislative penali che prevedono la detenzione non

²⁰⁹ *Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 19 luglio 2000, *Mustafa Doymus v Secretary of State for the Home Department*, [2000] HX-80112-99, citato in Lambert, H., «The conceptualisation of “persecution” by the House of Lords: *Horvath v. Secretary of State for the Home Department*», *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, nn. 1 e 2, 2001, pag. 23; e le osservazioni del giudice Kirby in *High Court* (Alta corte, Australia), sentenza del 16 novembre 2000, *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v Haji Ibrahim*, [2000] HCA 55.

²¹⁰ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 53.

²¹¹ Cfr. nota ²¹⁰, sopra riportata. Cfr. anche CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 22: «[d]a tali disposizioni risulta che, affinché una violazione dei diritti fondamentali costituisca una persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, della Convenzione [sui rifugiati], essa deve raggiungere un determinato livello di gravità». Cfr. in tal senso, CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 25 e giurisprudenza ivi citata.

²¹² CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti da 65 a 66.

²¹³ CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Bahtiyar Fathi/Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-56/17, EU:C:2018:803 (di seguito «CGUE, 2018, *Fathi*»), punto 83.

²¹⁴ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 55.

²¹⁵ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 54 a 56.



trovano effettivamente applicazione nella realtà, la violazione può non essere considerata sufficientemente grave da costituire un atto di persecuzione.

Dal ragionamento della Corte risulta che una violazione di diritti umani derogabili quali i diritti tutelati dall'articolo 7 della Carta UE / articolo 8 CEDU deve sempre superare una soglia di gravità sufficiente, mentre una violazione di diritti inderogabili può essere presunta costituire automaticamente una persecuzione in ragione della natura stessa dell'atto²¹⁶. Di conseguenza, nella sentenza *Fathi* la CGUE ha rilevato che:

dal disposto dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva in parola si evince che, affinché gli atti in questione possano essere considerati una persecuzione, occorre una "violazione grave" della libertà di religione che colpisca l'interessato in modo significativo [...]»²¹⁷.

In termini pratici, solitamente non si pone il problema di stabilire se un diritto umano sia di per sé fondamentale, poiché in tutti i casi si effettua una verifica del livello di gravità. Come chiarito dalla CGUE nelle sentenze *Y e Z* e *Fathi*, «gli atti che rischiano [...] di essere commessi da parte delle autorità [di tali paesi] nei confronti del richiedente in questione per motivi attinenti alla religione devono essere valutati [di gravità sufficiente]»²¹⁸.

Come già osservato in precedenza, l'analisi della CGUE dell'articolo 9, paragrafo 1, sembra considerare una violazione dei diritti inderogabili come costituente automaticamente una persecuzione in ragione della natura stessa dell'atto. Questa stessa posizione è stata adottata anche dal tribunale amministrativo federale tedesco, il quale ha riconosciuto che «in caso di violazione dell'integrità fisica o della libertà fisica, si deve presumere automaticamente una persecuzione, a condizione che la violazione rientri nell'articolo 3 CEDU»²¹⁹. La stessa conclusione può essere tratta per analogia con riferimento alle gravi violazioni del diritto penale internazionale, quali il genocidio o i crimini contro l'umanità²²⁰.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha adottato un approccio analogo per quanto concerne il diritto alla cittadinanza e la proibizione di privare arbitrariamente una persona della sua cittadinanza ai sensi dell'articolo 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo²²¹. Il diritto alla cittadinanza non è comunque illimitato. Ad esempio uno Stato può privare una persona della sua cittadinanza per motivi legati alla sua condotta fraudolenta, anche se la

²¹⁶ Cfr. anche sezione 1.4.2.2 in appresso.

²¹⁷ CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punto 94.

²¹⁸ CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punto 83.

²¹⁹ BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 51.07 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ¹⁸¹, punto 116. Cfr. anche Bank, R., «The transposition of the qualification directive in Germany», in Zwaan, K. (a cura di), *The Qualification Directive: Central themes, problem issues, and implementation in selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007 (in appresso: Bank, «The transposition of the qualification directive in Germany»), pag. 124.

²²⁰ Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pagg. 73-76.

²²¹ BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 50.07 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ¹⁴⁷, punto 18. Cfr. anche, ad esempio, *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)], Regno Unito, sentenza del 7 novembre 2007, *JV (Tanzania) v Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 1532 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2007, *JV (Tanzania)*], punti 6 e 10; Corte d'Appello (Inghilterra e Galles), Regno Unito, sentenza del 13 febbraio 1997, *Boban Lazarevic v Secretary of State for the Home Department*, [1997] EWCA Civ 1007 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 1997, *Boban Lazarevic*]; e Corte d'Appello (Inghilterra e Galles), Regno Unito, sentenza del 31 luglio 2007, *EB (Ethiopia) v Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 809, punti 54 e 75. Cfr. anche Dörig, H., «German courts and their understanding of the Common European Asylum System», *International Journal of Refugee Law*, vol. 25, n. 4, 2013, pag. 770.



persona diventa apolide²²². Tuttavia, una revoca arbitraria priva una persona del suo status fondamentale di cittadino e dei relativi diritti di residenza e protezione e in ragione di ciò può essere considerata sufficientemente grave da rappresentare una persecuzione²²³. Ciò non significa che la privazione della cittadinanza sia automaticamente da considerare alla stregua di una persecuzione; a determinare se rappresenti o no una persecuzione in ogni caso particolare sono i fatti e il grado di svantaggio che ne deriva²²⁴.

Tuttavia la questione se una violazione dei diritti umani sia, per il tipo di atto e il suo effetto sul richiedente in questione, sufficientemente grave da costituire una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), deve essere esaminata in ogni caso individuale.

La gravità dell'atto deve essere valutata alla luce dell'articolo 4, paragrafo 3, che richiede di prendere in considerazione, tra l'altro, quanto segue:

la situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave [articolo 4, paragrafo 3, lettera c)].

In merito alla proibizione dei maltrattamenti, la CGUE ha dichiarato che «il divieto di trattamenti inumani o degradanti previsto dall'articolo 4 della Carta corrisponde a quello previsto dall'articolo 3 CEDU e, in tal misura, il suo senso e la sua portata sono [...] gli stessi che conferisce [la CEDU]»²²⁵. A sua volta la Corte EDU ha sottolineato che «perché l'articolo 3 sia applicabile, il maltrattamento al quale il ricorrente afferma di essere esposto in caso di rimpatrio deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di tale livello è relativa e dipende da tutte le circostanze del caso»²²⁶ (cfr. anche analisi di cui alla sezione [2.4.3](#), in particolare le sezioni [2.4.3.2](#) e [2.4.3.3](#) in materia di «tortura» e «trattamento o pena degradante o inumano/a», insieme alla relativa giurisprudenza della Corte EDU).

Tra gli elementi pertinenti di tale valutazione figurano le nozioni di integrità personale e dignità umana, così come le modalità e il livello di intensità di ogni danno o minaccia di

²²² L'articolo 7, paragrafo 3, della *Convenzione europea sulla nazionalità*, del 6 novembre 1997, specifica che l'unica eccezione è data dall'«acquisizione della cittadinanza dello Stato contraente a seguito di atti fraudolenti, false dichiarazioni o dissimulazione di fatti rilevanti da parte del richiedente». Cfr. Hailbronner, K., in Hailbronner, K., Renner, G. e Maaßen, H.-G. (a cura di), *Staatsangehörigkeitsrecht*, terza edizione, C.H. Beck, Monaco di Baviera, 2010, punti 467 e seguenti; e de Groot, R., *Survey on rules on loss of nationality in international treaties and case law*, CEPS Paper n. 57, 2013, pagg. 20 e seguenti. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 5 gennaio 2011, *M. M.*, n. 10015655 C, sintetizzata in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, pag. 76, nella quale è stato riscontrato che il richiedente ha subito una persecuzione personalizzata in parte a causa della legge in vigore dal 1982, che nega ai rohingya i diritti di cittadinanza; e CNDA (Francia), sentenza del 27 novembre 2009, *M. P.*, n. 643384/09002208, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés: Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2009, 2010*, pagg. 90-91 [in appresso: CNDA (Francia), 2009, *M. P.*, n. 643384/09002208], riguardante la minoranza lhotshampa del Bhutan, privata della cittadinanza dalle autorità.

²²³ Il tribunale amministrativo federale tedesco ha lasciato aperta la questione se la violazione possa essere considerata sufficientemente grave nel caso in cui la persona abbia una seconda cittadinanza: BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 50.07](#) ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ¹⁴⁷, punto 66. Cfr. anche CNDA (Francia), 2009, *M. P.*, n. 643384/09002208.

²²⁴ EWCA (Regno Unito), 2009, *MA (Ethiopia)*, op. cit. alla nota ¹²⁸, punto 59.

²²⁵ Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 16 dicembre 1966.

²²⁶ Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, *JK and Others v Sweden*, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*], punto 79, che fa riferimento a una sentenza precedente: Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2001, *Hilal v United Kingdom*, n. 45276/99, CE:ECHR:2001:0306JUD004527699 (in appresso: Corte EDU, 2001, *Hilal v UK*), punto 60.



danno che incida sulla situazione individuale del richiedente, inclusi fattori, in particolare quelli collegati alla vulnerabilità, quali il contesto di provenienza, il genere e l'età²²⁷. Una violazione di un diritto umano fondamentale può essere considerata grave in ragione del suo effetto particolare su un richiedente specifico²²⁸. Tutti gli atti cui una persona è stata esposta, o rischia di essere esposta, devono essere presi in considerazione [cfr. articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione)]. Per ulteriori dettagli, cfr. EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*²²⁹; e EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*, in particolare le sezioni 6.2.1 e 6.3.1.²³⁰

Privazioni lievi della libertà quali un unico breve arresto illegittimo possono non essere sufficienti a configurare una violazione grave²³¹. Tuttavia, la reiterazione di tali misure può costituire una persecuzione²³². Inoltre, anche l'applicazione effettiva di una pena detentiva sproporzionata o discriminatoria è stata riconosciuta dalla CGUE come pertinente per la valutazione della persecuzione nella sentenza *X, Y e Z*²³³. Ne consegue che una violazione di un diritto umano, quand'anche da considerarsi fondamentale, deve rispettare il criterio della gravità sulla base dell'effetto specifico che ha sul richiedente²³⁴.

Per quanto concerne le violazioni del diritto conferito dall'articolo 10 della Carta UE e dall'articolo 9 CEDU (libertà di pensiero, di coscienza e di religione), la CGUE ha deciso che, nonostante il carattere fondamentale di tale diritto:

non [possono] essere considerati persecuzioni nell'accezione dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva [...] gli atti che, pur violando il diritto [...], non presentano una gravità pari a

²²⁷ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 68. Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2019, n. 223.104; e Dörig, H., commento all'articolo 9 della direttiva 2011/95, punto 27, in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.

²²⁸ Ciò è in linea con l'approccio della Corte EDU in relazione all'articolo 3 CEDU. In Corte EDU (GC), sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, n. 30696/09, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609 [in appresso: Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*], al punto 219 la Corte ha affermato che «[l]a valutazione di questo livello minimo [...] dipende dalle circostanze di specie, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e/o mentali e, in taluni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima». Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 3 dicembre 2013, *Ghorbanov and Others v Turkey*, n. 28127/09, CE:ECHR:2013:1203JUD002812709, punto 33.

²²⁹ EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰.

²³⁰ EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³.

²³¹ Cfr. ad esempio *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 30 luglio 2002, 200203043/1, in cui si afferma che «il Segretario di Stato per la Sicurezza e la giustizia ha assunto giustamente la posizione secondo la quale la discriminazione nei confronti della ricorrente non era così grave da rendere la sua situazione insopportabile o da fare ritenere che lo sarebbe diventata entro un tempo ragionevole». Cfr. anche sezione 1.4.3 della presente analisi giuridica.

²³² Cfr. ad esempio Consiglio di Stato (Paesi Bassi), 2002, 200203043/1, op. cit. alla nota ²³³. Cfr. anche UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 53, e sezione 1.4.3 della presente analisi giuridica.

²³³ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 56; cfr. anche CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punto 101.

²³⁴ Cfr. *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 19 settembre 2014, I U 1627/2013-17, punto 87, confermata dalla Corte suprema in sede di appello, nella quale si afferma che il termine violazione «grave» dei diritti umani fondamentali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione) è «giuridicamente problematico», dato che la disposizione fa riferimento principalmente ai diritti umani assoluti. Pertanto, ha proseguito il tribunale, il termine «grave» deve essere interpretato non con un metodo grammaticale (che in base al diritto dell'UE non è il metodo di interpretazione più importante) bensì utilizzando un metodo teleologico tenendo conto delle finalità della protezione internazionale prevista dal diritto dell'UE nel suo complesso unitamente alle circostanze particolari del richiedente e alla giurisprudenza della Corte EDU relativa alla protezione assoluta ai sensi dell'articolo 3 CEDU (articolo 6, paragrafo 3, TUE e articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE).





quella della violazione dei diritti umani fondamentali inderogabili in forza dell'articolo 15, paragrafo 2, della CEDU²³⁵.

Ne consegue che non tutte le violazioni del diritto alla libertà di religione costituiscono una persecuzione nell'accezione dell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione).

Per determinare la comparabilità, non si può distinguere tra gli atti che ledono le attività religiose svolte in privato (*forum internum*) e gli atti che ledono le attività religiose in pubblico (*forum externum*). Una limitazione della libertà di religione può rappresentare una grave violazione sia che leda il diritto di un richiedente di praticare la sua fede privatamente, sia che leda il suo diritto di praticarla in pubblico, singolarmente o in comunità. Di conseguenza in base alla sentenza *Y e Z* pronunciata nel 2012 dalla CGUE, è la gravità delle misure e delle sanzioni adottate, o che potrebbero essere adottate, a determinare, «a causa della loro intrinseca gravità unitamente alla gravità della loro conseguenza per la persona interessata», «se una violazione del diritto [...] garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca una persecuzione»²³⁶.

Stabilire se sussista un rischio effettivo che una persona, a motivo della sua partecipazione a riti di culto celebrati in pubblico sia, in particolare, perseguita penalmente o sottoposta a pene disumane o degradanti ad opera di uno dei soggetti indicati all'articolo 6 DQ (rifusione) presenta il livello di gravità necessario per costituire una persecuzione²³⁷.

La CGUE ha respinto l'ipotesi che occorra «prendere in considerazione la possibilità che il richiedente avrebbe di evitare un rischio di persecuzione rinunciando alla pratica religiosa controversa e, di conseguenza, alla protezione che la direttiva si prefigge di garantirgli riconoscendogli lo status di rifugiato» (cfr. sezione 1.5.5 sulla questione dell'occultamento)²³⁸. L'importanza fondamentale di una pratica religiosa per la persona è un fattore significativo nel determinare se le sanzioni possano costituire un rischio reale di persecuzione. La Corte ha sancito quanto segue:

[I]a valutazione di un tale rischio implicherà che l'autorità competente tenga conto di una serie di elementi sia oggettivi sia soggettivi. La circostanza soggettiva che l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico, colpita dalle restrizioni contestate, **sia particolarmente importante per l'interessato** al fine di conservare la sua identità religiosa costituisce un elemento pertinente nella valutazione del livello di rischio che il richiedente corre nel suo paese d'origine a causa della sua religione, quand'anche l'osservanza di siffatta pratica religiosa non costituisca un elemento centrale per la comunità religiosa in oggetto²³⁹.

Dando attuazione alla sentenza della CGUE, l'organo giudiziario del rinvio (il tribunale amministrativo federale tedesco) ha deciso di deferire le cause alle giurisdizioni inferiori per l'accertamento del livello di gravità oggettiva e soggettiva e ha osservato che gli atti diretti contro l'esercizio del culto devono essere considerati sufficientemente gravi da costituire

²³⁵ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 61; e CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punti da 81 a 83.

²³⁶ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti 65 e 66.

²³⁷ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 67.

²³⁸ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 78.

²³⁹ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 70 (grassetto aggiunto).



una persecuzione se esercitano una pressione intensa sulla decisione di una persona di praticare la propria fede in un modo considerato obbligatorio da detta persona per mantenere la propria identità religiosa²⁴⁰.

1.4.3. Somma di misure [articolo 9, paragrafo 1, lettera b)]

L'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione) prevede un modo alternativo per qualificare uno o più atti come persecuzione. La sua formulazione riflette ampiamente il punto 53 del Manuale UNHCR del 1979²⁴¹ e la nozione di danno cumulativo nella giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 3 CEDU²⁴².

Se un atto, per la sua natura o frequenza, non si configura come una violazione grave di un diritto umano fondamentale, si deve esaminare se diverse misure, nel loro effetto cumulativo, costituiscano una persecuzione nell'accezione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Mentre l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), richiede una violazione grave di un diritto umano fondamentale, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), prevede che possano costituire cumulativamente una persecuzione altre violazioni dei diritti umani e/o «misure» che causano danno o esercitano un effetto repressivo su una persona. L'elemento decisivo della persecuzione è la gravità di una violazione dei diritti di una persona. Le misure nel loro effetto combinato devono essere valutate alla luce delle circostanze personali del richiedente, tenendo conto di tutti gli atti cui il richiedente è stato o rischia di essere esposto²⁴³. Di conseguenza gli atti o le misure, in considerazione del loro effetto cumulativo, possono costituire, per la loro natura o frequenza, una violazione anche se non costituiscono una violazione grave dei diritti umani fondamentali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a). È tuttavia indispensabile una valutazione comparativa che permetta di appurare se l'effetto sul richiedente in questione è analogo a quello di una violazione grave di un diritto umano fondamentale²⁴⁴.

Il termine «misure» utilizzato nell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione) ricomprende in senso lato **tutte le misure che possono avere su una persona lo stesso effetto di una violazione grave dei diritti umani**. In tali misure rientrano le violazioni di diritti umani che non sono considerati fondamentali. Ciò è reso evidente dalle parole «tra cui violazioni dei diritti umani». Tuttavia, la formulazione «tra cui» indica anche che le «misure» possono comprendere atti, quali quelli discriminatori, che non hanno la qualità di una violazione dei diritti umani²⁴⁵. In effetti l'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), specifica che gli atti di persecuzione possono

²⁴⁰ BVerwG (Germania), sentenza del 20 febbraio 2013, n. [10 C 23.12](#), BVerwG:2013:200213U10C2312.0 ([traduzione in inglese](#)) [in appresso: BVerwG (Germania), 2013, n. [10 C 23.12](#) ([traduzione in inglese](#))], punti 30 e 39. Cfr. Dörig, H., commento all'articolo 9 della direttiva 2011/95, punto 26, in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.

²⁴¹ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 53, fa riferimento a «varie misure che di per sé non costituiscono una persecuzioni» come in grado di costituire persecuzione per «motivi cumulativi».

²⁴² Cfr. ad esempio Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 95; e Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *NA v United Kingdom*, n. 25904/07, CE:ECHR:2008:0717JUD002590407 (in appresso: Corte EDU, 2008, *NA v UK*), punto 130.

²⁴³ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, cit. alla nota ³⁶, punto 68.

²⁴⁴ BVerwG (Germania), 2013, n. [10 C 23.12](#) ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁴², punto 37. Cfr. anche CNDA (Francia), 2015, *Mlle E*, n. 10012810 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ¹⁸⁰, riguardante una nigeriana vittima di una rete della prostituzione; sentenza nel contesto della quale la Corte ha ritenuto che le rappresaglie, le minacce, la stigmatizzazione e l'ostracismo a cui la donna sarebbe stata esposta se fosse tornata nel suo paese costituissero una somma di atti che nel loro insieme configuravano una persecuzione.

²⁴⁵ BVerwG (Germania), 2013, n. [10 C 23.12](#) ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁴².





assumere la forma, tra l'altro, di «provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio». Chiaramente gli atti di discriminazione possono costituire di per sé una violazione dei diritti umani²⁴⁶. Inoltre, le «misure» possono comprendere ad esempio comportamenti che pongono ostacoli, difficoltà o privazioni minori sulla strada di un richiedente che, se considerati cumulativamente, sono «sufficientemente grav[i] da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a)», ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b).

La questione se misure discriminatorie in relazione con un'atmosfera generale di insicurezza²⁴⁷ si configurino come persecuzione può essere decisa unicamente sulla base del criterio della gravità sufficiente che tali misure esercitino, se considerate nel loro complesso, su un individuo un effetto simile a quello menzionato all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a). Non è possibile formulare regole più precise riguardo ai motivi concorrenti che possono costituire la base di una domanda valida di riconoscimento dello status di rifugiato. Il fatto che una combinazione di misure possa essere considerata una persecuzione dipende da tutte le circostanze, compreso il particolare contesto geografico, storico ed etnologico²⁴⁸.

La somma di diverse misure costituisce una persecuzione solo se il loro impatto è sufficientemente grave da esercitare sulla persona **un effetto analogo** a quello di una violazione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione). Il termine «analogo» non sembra significare che debba esserci esattamente il medesimo effetto. Il tribunale amministrativo federale tedesco fa riferimento all'approccio cumulativo del Manuale UNHCR indicando che, in relazione alla gravità di una violazione del diritto alla libertà religiosa, si deve tenere conto dei diversi atti o delle diverse misure aventi effetto discriminatorio²⁴⁹. Detto organo giudiziario ha riscontrato che tali atti o misure comprendono restrizioni all'accesso a strutture educative o sanitarie o restrizioni sostanziali alle possibilità occupazionali o economiche di guadagnarsi da vivere. Nel contesto di una controversia francese, un ahmadi proveniente dall'Algeria non solo era stato arrestato e interrogato a causa della sua fede prima di fuggire, ma gli era stato anche ritirato il passaporto ed era stato oggetto di misure giudiziarie discriminatorie motivate soltanto dalla sua religione. In tale caso, l'organo giudiziario ha ritenuto che la combinazione di tali elementi costituisse un «serio indizio» di un timore fondato di subire persecuzioni²⁵⁰. In una sentenza precedente all'attuazione della DQ, la Corte suprema amministrativa austriaca ha ritenuto che le varie misure discriminatorie attuate nei confronti delle donne in Afghanistan fossero di natura così estrema da soddisfare il livello di gravità della persecuzione ai sensi della convenzione relativa allo status dei rifugiati²⁵¹.

Le misure discriminatorie possono configurarsi come persecuzione se determinano conseguenze di natura sostanzialmente pregiudizievole per la persona interessata. Tra gli esempi figurano la privazione del diritto di guadagnarsi da vivere, la privazione del diritto di

²⁴⁶ Cfr. ad esempio l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 26 dell'ICCPR e l'articolo 2, paragrafo 3, dell'ICESCR.

²⁴⁷ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 55.

²⁴⁸ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 55.

²⁴⁹ BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 23.12 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁴², punto 36.

²⁵⁰ CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2019, *M. H.*, n. 19000104 C [in appresso: CNDA (Francia), 2019, *M. H.*, n. 19000104 C].

²⁵¹ VwGH (Austria), sentenza del 16 aprile 2002, n. 99/20/0483, AT:VWGH:2002:1999200483.X00, punto 5. Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 18 maggio 2012, *AK (Article 15(c)) Afghanistan CG*, [2012] UKUT 00163 [in appresso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2012, *AK (Article 15(c)) Afghanistan CG*].



praticare la propria religione e la negazione dell'accesso a strutture educative normalmente disponibili²⁵². Inoltre, come si è notato appena sopra, anche misure che di per sé non costituiscono violazioni dei diritti umani o nemmeno discriminatorie possono essere rilevanti. In entrambi i contesti la questione se sussista un elemento cumulativo può assumere una particolare importanza²⁵³.

1.4.4. Enumerazione dei possibili atti di persecuzione (articolo 9, paragrafo 2)

L'articolo 9, paragrafo 2, DQ (rifusione) mira a individuare, in maniera non esaustiva, gli atti o le misure che possono configurarsi come una persecuzione. L'«elenco indicativo»²⁵⁴ di tale articolo spazia per lo più dal generale al particolare²⁵⁵, ed è riportato nella tabella 11.

Tabella 11. Elenco non esaustivo delle possibili forme di atti di persecuzione riportati nell'articolo 9, paragrafo 2, DQ (rifusione)

Articolo 9, paragrafo 2	Forme che gli atti di persecuzione possono assumere	Sezione/i in cui sono trattati
a)	Atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale	1.4.4.1 e 1.4.4.2
b)	Provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio	1.4.4.3
c)	Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie	1.4.4.4
d)	Rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria	1.4.4.5
e)	Azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2	1.4.4.6
f)	Atti specificamente diretti contro un sesso	1.4.4.7
g)	Atti specificamente diretti contro l'infanzia.	1.4.4.8

L'uso di «tra l'altro» nel testo che introduce questo elenco indica che l'enumerazione delle possibili forme che gli atti di persecuzione possono assumere non è esaustiva. Di conseguenza altri tipi di atti possono quindi costituire atti di persecuzione²⁵⁶. La presente analisi giuridica suggerisce che gli atti di persecuzione possono assumere altresì la forma di «atti specificamente diretti contro una disabilità». I motivi per cui è stata aggiunta questa possibilità sono spiegati di seguito nella sezione [1.4.4.9](#).

Occorre osservare altresì che le disposizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, lettere da a) a f), non contengono categorie nettamente distinte tra loro. Tali categorie possono sovrapporsi. Ad esempio un richiedente che sostenga che subirebbe una sanzione

²⁵² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 54.

²⁵³ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 55.

²⁵⁴ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 41.

²⁵⁵ Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pag. 69.

²⁵⁶ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 14 novembre 2013, *M. C.*, n. 12024083 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013*, 2014, pagg. 53-54 [in appresso: CNDA (Francia), 2013, *M. C.*, n. 12024083 C], nella quale è stato ritenuto che l'attuazione di un procedimento giudiziario nei confronti di un cittadino del Bangladesh di religione indù, che ha determinato la privazione della proprietà nel ben noto contesto di corruzione nel paese, costituisca una persecuzione.





sproporzionata in caso di rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto può essere in grado di far valere la propria posizione invocando più di una delle tre disposizioni: articolo 9, paragrafo 2, lettere a), b) e/o c).

Lo scopo principale dell'articolo 9, paragrafo 2, è facilitare l'individuazione delle tipologie di atti potenzialmente ricadenti nell'ambito di applicazione materiale dell'articolo 9. L'inclusione di atti nell'elenco fornito all'articolo 9, paragrafo 2, solleva l'organo preposto alla decisione dal compito di esaminare se un tipo di atto può potenzialmente essere persecutorio. L'elenco degli atti non fa venire meno la necessità di esaminare, in ogni caso particolare, se uno degli atti enumerati all'articolo 9, paragrafo 2, rispetti i requisiti dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) o b).

1.4.4.1. Atti di violenza fisica o psichica [articolo 9, paragrafo 2, lettera a)]

Gli atti di violenza fisica o mentale possono sovente essere considerati maltrattamenti ai sensi dell'articolo 3 CEDU e dell'articolo 4 della Carta UE. Gli atti di violenza fisica o psichica configurano una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, se sono di intensità tale da violare in maniera sostanziale l'integrità fisica di una persona o la sua capacità di prendere decisioni in modo indipendente. Per maggiori informazioni al riguardo, cfr. sezione [2.4.3](#) in appresso.

1.4.4.2. Atti di violenza sessuale [articolo 9, paragrafo 2, lettera a)]

Gli atti di violenza sessuale sono stati esplicitamente inclusi ad esempio all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), al fine di fugare ogni dubbio circa il fatto che detti atti possono essere considerati atti di persecuzione. Tali atti costituiscono in genere una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare della proibizione di maltrattamenti (articolo 3 CEDU, articolo 4 della Carta UE).

Ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 1998, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, la gravidanza forzata, la sterilizzazione forzata o qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità paragonabile sono classificati come crimini di guerra nei conflitti armati internazionali o non internazionali²⁵⁷. Vari strumenti internazionali considerano l'uso sistematico o diffuso di forme di violenza sessuale contro la popolazione civile in un conflitto armato come un crimine contro l'umanità²⁵⁸.

Come esempio di violenza sessuale, lo **stupro**, commesso tanto in tempo di guerra quanto in tempo di pace, è ora riconosciuto come una forma di violenza sessuale che può configurarsi come persecuzione. Di conseguenza, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha ritenuto che lo stupro di una donna richiedente proveniente dalla Costa d'Avorio fosse un atto di persecuzione per motivi politici²⁵⁹. In un altro caso, ha osservato che lo stupro, considerato cumulativamente con altri atti, ha costituito un atto comune cui è stato fatto ricorso in Sudan nei confronti delle donne²⁶⁰. In un altro caso, il medesimo organo giudiziario ha ritenuto che gli atti di stupro fossero persecutori a causa della natura,

²⁵⁷ *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, 17 luglio 1998, articolo 7, paragrafo 1, lettera g).

²⁵⁸ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, *risoluzione 1820(2008)* (19 giugno 2008), doc. delle Nazioni Unite S/Res/1820(2008), punto 1; e *convenzione di Ginevra (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, 12 agosto 1949, articolo 27.

²⁵⁹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 novembre 2015, n. [156.927](#).

²⁶⁰ RVV/CCE (Belgio), sentenza dell'11 dicembre 2012, n. [93.324](#).



dell'intensità e del carattere ripetuto degli abusi sessuali su un richiedente minorenne di sesso maschile in Afghanistan²⁶¹. La CNDA (Francia) ha ritenuto che l'assoggettamento a stupro di un omosessuale libanese sia stato uno degli elementi del suo caso che ha portato al riconoscimento dello status di rifugiato²⁶².

Altre forme di violenza sessuale possono parimenti costituire una persecuzione se rispettano il criterio della gravità sufficiente ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), o se hanno un effetto grave analogo in quanto parte di una somma di misure diverse ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Qualsiasi atto di violenza, tentativo di atto di violenza o minaccia di natura sessuale che provoca, o può provocare, un danno fisico, psicologico o emotivo di sufficiente gravità si può considerare un atto di persecuzione²⁶³. Gli atti di violenza sessuale possono assumere la forma di persecuzione, indipendentemente dal fatto che siano commessi nel contesto di una violenza domestica²⁶⁴.

1.4.4.3. Provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari [articolo 9, paragrafo 2, lettera b)]

Articolo 9, paragrafo 2, lettera b), DQ (rifusione)

Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

[...]

- b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;

L'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), riguarda **misure che sono persecutorie per loro stessa natura o che presentano una parvenza di legalità e sono utilizzate impropriamente a fini di persecuzione oppure che sono attuate in violazione della legge**²⁶⁵. La questione se provvedimenti legislativi possano, in determinate circostanze, rappresentare una

²⁶¹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 4 febbraio 2013, n. 96.572.

²⁶² CNDA (Francia), sentenza del 29 maggio 2020, n. 19053522.

²⁶³ RVV/CCE (Belgio), sentenza dell'8 dicembre 2015, n. 157.905. Cfr. anche UNHCR, *Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons: Guidelines for prevention and response*, maggio 2003, capitolo 1, pag. 10.

²⁶⁴ Cfr. ad esempio Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 26 giugno 2011, n. 95/126761 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Comitato speciale d'appello (Grecia), 2011, n. 95/126761 ([sintesi in inglese](#))], riguardante una donna iraniana sottoposta, tra l'altro, a violenza domestica; e Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 25 gennaio 2011, RS v Ministry of Interior, n. 6, Azs 36/2010-274 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte suprema amministrativa (Cechia), 2011, RS v Ministry of Interior, n. 6, Azs 36/2010-274 ([sintesi in inglese](#))], che riguarda una donna del Kirghizistan in un matrimonio poligamo forzato, che temeva di subire violenze da parte del marito. Cfr. anche il tribunale amministrativo di Sofia (Bulgaria), richiesta di pronuncia pregiudiziale alla CGUE, depositata il 6 ottobre 2021, *X/Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-621/21, riguardante i «requisiti della [DQ (rifusione)] per il riconoscimento della protezione internazionale in caso di violenza nei confronti delle donne basata sul genere, sotto forma di violenza domestica; possibilità alternativa di concedere la protezione sussidiaria in considerazione di minacce esistenti di compimento di un delitto d'onore in caso di eventuale ritorno della richiedente nel suo paese di origine».

²⁶⁵ Cfr. Commissione europea, *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: relazione*, 2001/0207(CNS), 12 settembre 2001, pag. 20 (in appresso: Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001), che fa riferimento a quello che in tale fase era l'articolo 11, paragrafo 1, lettera b).





persecuzione dipende, tra l'altro, dal modo in cui essi sono concretamente applicati²⁶⁶. Le misure generali per la salvaguardia dell'ordine pubblico, della sicurezza dello Stato o della salute pubblica non costituiscono persecuzione purché rispettino i requisiti per una limitazione valida degli obblighi in materia di diritti umani stabiliti dal diritto internazionale o per una deroga da tali obblighi²⁶⁷. La CGUE rileva che le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, lettere b) e c):

riguardano atti adottati dalle autorità pubbliche e il cui carattere discriminatorio o sproporzionato deve, ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, raggiungere un determinato livello di gravità [...] affinché essi possano comportare una violazione dei diritti fondamentali costitutiva di una persecuzione ai sensi dell'articolo 1, sezione A, paragrafo 2, della Convenzione [sui rifugiati]²⁶⁸.

Un esempio potrebbe essere la privazione arbitraria della cittadinanza. Gli organi giudiziari tedeschi, francesi e del Regno Unito riconoscono ad esempio da tempo che, in alcune circostanze, la privazione della cittadinanza può rappresentare una persecuzione, se l'atto di privazione o di revoca può essere considerato un diniego intenzionale della cittadinanza attribuibile a un «motivo arbitrario e discriminatorio» e se il diniego è dovuto a uno dei motivi contemplati nella convenzione relativa allo status dei rifugiati²⁶⁹.

Un trattamento meno favorevole nel contesto di differenze di trattamento fra diversi gruppi non costituisce di per sé persecuzione²⁷⁰. Provvedimenti legislativi discriminatori o un'applicazione discriminatoria della legge possono costituire un atto di persecuzione soltanto se sussistono circostanze aggravanti gravi quali conseguenze fortemente pregiudizievoli per il richiedente. Serie restrizioni del diritto di guadagnarsi la vita, di praticare la propria religione o di avere accesso alle strutture scolastiche²⁷¹ possono, a seconda delle circostanze, di per sé o se sommate ad altre restrizioni, costituire una persecuzione se esercitano su una persona un effetto analogo a quello di una violazione grave di un diritto umano fondamentale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a). In questo contesto, si deve tenere conto di tutte le circostanze personali e in particolare dell'effetto di una somma di misure discriminatorie e/o di altro tipo sulle condizioni di vita di una persona.

²⁶⁶ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 55; e CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punti da 96 a 98. Cfr. anche Storey, *Persecution*, op. cit. alla nota ¹⁶⁶, pag. 500.

²⁶⁷ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 60.

²⁶⁸ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 49.

²⁶⁹ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), 2010, *M. D.*, n. 09002572 C+, op. cit. alla nota ¹⁵⁸, sui mauritani neri della Mauritania privati dei diritti e della nazionalità nel 1988 nel contesto della quale la CNDA non ha accolto l'asserzione secondo cui la privazione della cittadinanza mauritana fosse stata accertata; BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 50.07 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ¹⁴⁷; EWCA (Regno Unito), 2007, *JV (Tanzania)*, op. cit. alla nota ²²³, punti 6 e 10; e EWCA (Regno Unito), 1997, *Boban Lazarevic*, op. cit. alla nota ²²³. Cfr. anche Lambert, H., «Refugee status, arbitrary deprivation of nationality, and statelessness within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 33, 2014; e Foster e Lambert, *International refugee law and the protection of stateless persons*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 144-163. Per maggiori informazioni sulla privazione della cittadinanza, cfr. sezione 1.4.2.2 sopra riportata.

²⁷⁰ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 54.

²⁷¹ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punti 54 e 55. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 20 novembre 2018, *M. H.*, n. 13027358 C, riguardante un apolide rohingya riconosciuto come rifugiato nei confronti tanto del Bangladesh quanto del Myanmar, anche a causa dell'impossibilità di regolarizzare il suo soggiorno in Bangladesh e di completarvi gli studi.



1.4.4.4. Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie [articolo 9, paragrafo 2, lettera c)]

Articolo 9, paragrafo 2, lettera c), DQ (rifusione)

Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

[...]

c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;

In linea di massima, azioni giudiziarie o sanzioni penali per violazione di una disposizione legislativa ordinaria di applicazione generale non costituiscono una persecuzione²⁷². In molti casi la questione se l'azione giudiziaria o la sanzione penale sia discriminatoria non si pone. Le persone che fuggono per evitare l'incriminazione o la condanna per un reato normalmente non sono rifugiati²⁷³. Misure, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), possono quindi costituire una persecuzione se l'azione giudiziaria o la sanzione penale inflitta dal paese di origine è sproporzionata o discriminatoria²⁷⁴.

Il termine «**sproporzionato**» può sollevare questioni problematiche relativamente alle norme applicabili per valutare la proporzionalità in culture e ordinamenti giuridici differenti. L'articolo 9, e invero tutte le disposizioni sui rifugiati della DQ (rifusione), deve essere interpretato in conformità con la convenzione relativa allo status dei rifugiati, essendo questa «la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati» di cui gli Stati membri UE sono parti (cfr. considerando 4). La Carta UE, i trattati sui diritti umani generalmente riconosciuti e i principi generali del diritto internazionale pubblico possono essere utilizzati per fornire ulteriori indicazioni ai fini della valutazione della proporzionalità delle pene in ambito penale.

Le questioni relative alla **questione se le azioni giudiziarie e/o le sanzioni per il rifiuto di prestare il servizio militare siano sproporzionate** possono sorgere ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), nonché nel contesto più limitato del conflitto trattato espressamente all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e)²⁷⁵. Dalla giurisprudenza della CGUE relativa all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), si può desumere quanto segue per l'applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c). La CGUE ha rilevato che si presuppone «che si verifichi che tali atti vanno oltre quanto necessario allo Stato interessato per esercitare il suo legittimo diritto di mantenere una forza armata»²⁷⁶. Ciò può comportare che si prendano in considerazione vari elementi, in particolare, di natura politica e strategica, su cui la legittimità di tale diritto e le condizioni per esercitarlo sono fondate. La CGUE ha affermato che nessun elemento nel fascicolo sottoposto alla Corte consentiva di considerare l'irrogazione di una pena detentiva

²⁷² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 56.

²⁷³ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 13 novembre 2012, *MN and Others (Ahmadis — Country Conditions — Risk) Pakistan CG* [2012] UKUT 00389. Cfr. anche UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 56.

²⁷⁴ Cfr. Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, con riferimento a quello che in quella fase era il proposto articolo 11, paragrafo 1, lettera d).

²⁷⁵ Cfr. anche sezione [1.4.4.6](#).

²⁷⁶ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 52.





fino a cinque anni e il congedo con disonore dal servizio militare come misure che vadano manifestamente oltre quanto necessario allo Stato interessato per esercitare il suo legittimo diritto di mantenere una forza armata. Tuttavia la CGUE attribuisce alle autorità nazionali degli Stati membri il compito di esaminare tutti gli elementi pertinenti nel paese di origine²⁷⁷.

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione), in combinato disposto con l'articolo 10 DQ (rifusione), se un richiedente può stabilire un nesso tra i motivi di cui all'articolo 10 e la sua azione giudiziaria o sanzione penale, ciò di per sé indica che è di carattere discriminatorio²⁷⁸. Pertanto, l'incriminazione di oppositori politici che sono percepiti minacciare l'ordine pubblico in relazione alla commissione di atti tutelati da trattati sui diritti umani, se ha conseguenze potenzialmente gravi, può essere considerata discriminatoria e configurabile come una persecuzione.

1.4.4.5. Rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici [articolo 9, paragrafo 2, lettera d)]

Il rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici può costituire una **violazione del diritto a un processo equo** che è un diritto garantito dall'articolo 47 della Carta UE²⁷⁹ e dall'articolo 6 CEDU²⁸⁰. Il fatto che una decisione di espulsione o estradizione possa sollevare eccezionalmente una questione sotto il profilo dell'articolo 6 CEDU allorché sia adottata in circostanze in cui il richiedente abbia subito o rischi di subire un diniego flagrante di un processo equo in uno Stato di destinazione, è sancito nella giurisprudenza della Corte EDU²⁸¹. La Corte EDU tuttavia ha applicato un criterio stringente di iniquità, affermando che

²⁷⁷ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 53.

²⁷⁸ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), 2019, *M. H.*, n. 19000104 C, op. cit. alla nota ²⁵², riguardante un ahmadi algerino sottoposto a misure giudiziarie discriminatorie motivate esclusivamente dalla sua religione; e *Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 12 febbraio 2019, *KHO:2019:23* ([sintesi in inglese](#)), riguardante un cittadino turco di etnia curda che era stato condannato a 2 anni di reclusione per «diffusione di propaganda terroristica». L'organo giudiziario ha stabilito che, in sostanza, le sue attività erano paragonabili ai numerosi casi nei quali la Corte EDU aveva constatato una violazione del diritto alla libertà di parola o di riunione e ha richiamato l'attenzione sul grado di gravità della pena detentiva. Detto organo giudiziario ha concluso che la pena detentiva di 2 anni costituiva un grado di punizione irragionevole in proporzione alla descrizione dell'atto registrata nella sentenza e che pertanto costituiva un atto di persecuzione.

²⁷⁹ L'articolo 47 della Carta UE garantisce sia il diritto a un processo equo sia il diritto a un ricorso effettivo. Quest'ultimo aspetto è affrontato all'articolo 47, comma 1, il quale recita: «[o]gni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo».

²⁸⁰ L'articolo 6, paragrafo 1, CEDU recita: «[o]gni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia».

²⁸¹ Corte EDU (plenaria), sentenza del 7 luglio 1989, *Soering v United Kingdom*, n. 14038/88, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888 [in appresso: Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*], punto 113; e Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) v United Kingdom*, n. 8139/09, CE:ECHR:2012:0117JUD000813909 [in appresso: Corte EDU, 2012, *Othman (Abu Qatada)*], punto 258. Al punto 259 di quest'ultima sentenza, la Corte ha rilevato quanto segue: «sebbene non abbia ancora dovuto definire il termine in modo più preciso, la Corte ha comunque indicato che talune forme di iniquità potrebbero equivalere a un flagrante diniego di giustizia. Tra tali forme figurano: condanna *in contumacia* senza possibilità di ottenere successivamente un nuovo accertamento del merito dell'accusa; processo sommario e condotto nel totale disprezzo dei diritti della difesa; detenzione senza accesso a un organo giudiziario indipendente e imparziale per il riesame della legalità della detenzione; rifiuto deliberato e sistematico dell'accesso a un avvocato, in particolare per un individuo detenuto in un paese straniero» (omissione dei riferimenti alla relativa giurisprudenza della Corte EDU).



«occorre una violazione dei principi di equo processo garantiti dall'articolo 6 che sia tanto fondamentale da rappresentare un annullamento o una distruzione dell'essenza stessa del diritto garantito da tale articolo»²⁸². Sebbene la formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera d), differisca in qualche modo da tale norma, in quanto richiede un diniego del ricorso giurisdizionale che si traduca in una punizione sproporzionata o discriminatoria, la differenza potrebbe essere minima nella pratica, in quanto di norma, per costituire una persecuzione, tale diniego di ricorso giurisdizionale deve anche rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione)²⁸³.

1.4.4.6. Azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto [articolo 9, paragrafo 2, lettera e)]

L'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), è frutto di un compromesso tra linee di pensiero diverse in merito alla pertinenza di un rifiuto di prestare servizio militare e al riconoscimento di un diritto all'obiezione di coscienza. La proposta originale della Commissione corrispondeva al Manuale UNHCR in base alle quali l'azione giudiziaria si configura come persecuzione se il disertore o il renitente alla leva rischia di subire una pena sproporzionatamente grave o discriminatoria²⁸⁴, o se il servizio militare richiederebbe la partecipazione ad azioni militari contrarie alle convinzioni politiche, religiose, morali o altre convinzioni da cui deriva un'obiezione di coscienza²⁸⁵. Questa disposizione è stata molto contestata durante i negoziati in seno al Consiglio. Molti Stati membri si sono opposti al riconoscimento del rifiuto di prestare servizio militare sulla base di opinioni soggettive o di convinzioni politiche del richiedente circa la legalità o legittimità di un'azione militare²⁸⁶. Detti Stati hanno suggerito che debbano essere stabiliti criteri oggettivi facendo riferimento, ad esempio, al diritto umanitario internazionale²⁸⁷.

La disposizione è stata successivamente modificata come segue:

azioni giudiziarie o sanzioni penali contro l'inadempimento dell'obbligo militare in un conflitto armato, che è stato condannato dagli organi competenti delle Nazioni Unite, o

²⁸² Corte EDU, 2012, *Othman (Abu Qatada)*, op. cit. alla nota ²⁸³, punto 260.

²⁸³ La Corte EDU ha lasciato aperta la questione relativa al caso in cui un flagrante diniego di giustizia si verifichi soltanto quando il processo in questione avrebbe conseguenze gravi per il richiedente [Corte EDU, 2012, *Othman (Abu Qatada)*, op. cit. alla nota ²⁸³, punto 262] perché, nel caso in questione, non era contestato che le conseguenze sarebbero state gravi.

²⁸⁴ Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, in merito a quello che in quella fase era l'articolo 11, lettera d); e UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 169. Cfr. anche *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10: domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sul servizio militare nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 12 novembre 2014, HCR/GIP/13/10/Corr. 1 (in appresso: UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10*).

²⁸⁵ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰³, punto 170. Cfr. anche UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10*, op. cit. alla nota ²⁸⁶, punti 17 e seguenti.

²⁸⁶ Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, 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, 24 aprile 2002, doc. UE 7882/02 ASILE 20, pag. 15; Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, 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, 17 giugno 2002, doc. UE 9038/02 ASILE 25, pag. 15; e Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, 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, 9 luglio 2002, doc. UE 10596/02 ASILE 36, pag. 17.

²⁸⁷ Cfr. i documenti di cui alla nota precedente.





se il richiedente può provare che l'assolvimento del servizio militare comporta atti che rientrano nelle clausole di esclusione della presente direttiva²⁸⁸.

Tuttavia, il riferimento alla condanna da parte degli organi delle Nazioni Unite, derivato dal paragrafo 171 del Manuale UNHCR, è stato successivamente eliminato²⁸⁹. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), statuisce ora quanto segue.

Articolo 9, paragrafo 2, lettera e), DQ (rifusione)

Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

[...]

- e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2²⁹⁰;

L'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), presenta quindi un approccio più ristretto rispetto a quello all'obiezione di coscienza adottato nel Manuale UNHCR, nelle linee guida in materia di protezione internazionale n. 10 e nella prassi di alcuni Stati membri. Ciò è dovuto al fatto che affronta esclusivamente circostanze nelle quali lo svolgimento del servizio militare comporterebbe atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, DQ (rifusione) e, a maggior ragione, dell'articolo 1 F della convenzione relativa allo status dei rifugiati²⁹¹. In particolare, impone una verifica diversa da quella della «condanna internazionale» riportato al punto 171 del Manuale UNHCR. Tuttavia, come osservato in precedenza, le azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare, qualora tali azioni o sanzioni non rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettere b), c) o d).

²⁸⁸ Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori (doc. UE 11356/02), op. cit. alla nota ¹⁸⁹, pag. 14; e Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori (doc. UE 12620/02), op. cit. alla nota ¹⁹¹, pag. 14.

²⁸⁹ Nonostante l'opposizione dei Paesi Bassi. Cfr. Consiglio europeo, nota della presidenza al Comitato dei rappresentanti permanenti, 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, 15 novembre 2002, doc. UE 14308/02 ASILE 65, pag. 13.

²⁹⁰ La CGUE deve ancora considerare direttamente se si debba adottare un approccio diverso all'obiezione di coscienza alla luce di Corte EDU (GC), sentenza del 7 luglio 2011, *Bayatyan/Armenia*, n. 23459/03, CE:ECHR:2011:0707JUD002345903.

²⁹¹ UNHCR, *UNHCR annotated comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, gennaio 2005, pag. 21. Oltre che in caso di conflitto, la CNDA (Francia) concede regolarmente lo status di rifugiato a cittadini eritrei fuggiti dal loro paese per sottrarsi al servizio militare o fuggiti da un campo militare [cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 6 marzo 2012, *M. D.S.*, n. 11023420]. Analogamente, lo status di rifugiato può essere concesso a curdi della Turchia che hanno rifiutato di prestare servizio militare perché sarebbero stati inviati in regioni in cui è in corso un conflitto e non volevano combattere contro membri della loro comunità [come in CNDA (Francia), sentenza del 13 marzo 2014, *M. F.G.*, n. 13016100]. Cfr. anche *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 20 marzo 2003, *Sepe and Another, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department* [2003] UKHL 15.



L'interpretazione di questo tipo di persecuzione è stata chiarita dalla CGUE in due cause.

Nella sentenza *Shepherd* del 2015, la Corte si è occupata del caso di un cittadino statunitense che aveva fatto richiesta di asilo in ragione di un'azione giudiziaria per non aver prestato il servizio militare²⁹². La Corte ha chiarito che, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), «[l]e circostanze, la cui portata si chiede alla Corte di valutare al fine di delimitare tale ambito di applicazione, devono pertanto essere in rapporto diretto con un conflitto determinato»²⁹³ e che i suoi termini non sono limitati alle truppe da combattimento e che tali disposizioni «si riferiscono a tutto il personale militare, incluso pertanto quello di sostegno logistico o tecnico»²⁹⁴. La Corte ha statuito altresì che:

[tali disposizioni] non riguardano esclusivamente le situazioni in cui è accertato che sono stati già commessi crimini di guerra o le situazioni che potrebbero rientrare nella sfera di competenza della Corte penale internazionale, ma anche quelle in cui il richiedente lo status di rifugiato può dimostrare che esiste un'alta probabilità che siffatti crimini siano commessi²⁹⁵.

L'ambito di applicazione personale va oltre «coloro che potrebbero personalmente essere spinti a commettere atti qualificati come crimini di guerra, in particolare alle truppe da combattimento», ma «tale protezione può essere estesa alle sole altre persone che esercitano funzioni tali da poterle indurre, in modo sufficientemente diretto e con ragionevole plausibilità, a partecipare a tali atti»²⁹⁶. La CGUE ha chiarito altresì che:

le circostanze che un intervento militare sia stato intrapreso in forza di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o sul fondamento di un consenso della comunità internazionale e che lo Stato o gli Stati che conducono le operazioni reprimano i crimini di guerra devono essere prese in considerazione nell'ambito della valutazione spettante alle autorità nazionali²⁹⁷.

Infine, il rifiuto di prestare servizio militare:

deve costituire il solo mezzo che permetta [a un] richiedente lo status di rifugiato di evitare la partecipazione ai crimini di guerra asseriti, e che, di conseguenza, se quest'ultimo ha ommesso di ricorrere alla procedura per ottenere lo status di obiettore di coscienza, tale circostanza esclude ogni protezione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), [DQ], a meno che detto richiedente non dimostri che non aveva a disposizione, nella sua situazione concreta, nessuna procedura siffatta²⁹⁸.

Per quanto riguarda i possibili mezzi alternativi, in *Shepherd*, la Corte ha ritenuto significativo il fatto che il ricorrente si fosse arruolato e riarruolato in un momento in cui il conflitto in questione (in Iraq) era in corso²⁹⁹. Per quanto concerne le procedure per gli obiettori di coscienza, la Corte EDU ha stabilito che:

²⁹² CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 21.

²⁹³ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 35.

²⁹⁴ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 33.

²⁹⁵ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 37; cfr. anche punto 39.

²⁹⁶ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 38.

²⁹⁷ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 41.

²⁹⁸ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 46.

²⁹⁹ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 44.





il diritto all'obiezione di coscienza garantito dall'articolo 9 [CEDU] sarebbe illusorio se uno Stato fosse autorizzato a organizzare e attuare il proprio sistema di servizio alternativo in modo tale da non offrire, né di diritto né nella pratica, un'alternativa al servizio militare di natura genuinamente civile e che non abbia carattere deterrente o punitivo³⁰⁰.

La sentenza *EZ* della CGUE del 2020 riguardava un cittadino siriano fuggito dal paese nel novembre 2014 per non essere obbligato a prestare servizio militare in tale paese, in quanto temeva di dover partecipare alla guerra civile. Lo stesso aveva ottenuto un rinvio del servizio militare fino al febbraio 2015 al fine di portare a termine gli studi universitari. La Corte ha confermato che il «rifiuto deve costituire il solo mezzo che permette all'interessato di evitare la partecipazione ai crimini di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della medesima direttiva»³⁰¹. La Corte ha affermato che:

la circostanza che il richiedente lo status di rifugiato si sia astenuto dal ricorrere alla procedura per ottenere lo status di obiettore di coscienza esclude ogni protezione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), [DQ (rifusione)], a meno che detto richiedente non dimostri di non aver potuto disporre, nella sua situazione concreta, di nessuna procedura siffatta [...]³⁰².

Per la Corte, era particolarmente rilevante che la situazione in Siria fosse caratterizzata da un «contesto di aperta guerra civile caratterizzato dalla commissione ripetuta e sistematica di crimini, reati o atti di cui all'articolo 12, paragrafo 2, [DQ (rifusione)] da parte dell'esercito mediante l'impiego di militari di leva». Dato che «lo svolgimento del servizio militare comporterebbe la partecipazione, diretta o indiretta, alla commissione di tali crimini, reati o atti, a prescindere dall'ambito dei suoi interventi»³⁰³. La Corte ha affermato altresì:

[o]ccorre anzitutto rilevare che, facendo riferimento alle azioni giudiziarie o alle sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti rientranti nell'ambito delle clausole di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, [DQ (rifusione)], l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), di quest'ultima definisce determinati atti di persecuzione con il loro motivo e che tale motivo è diverso da quelli elencati tassativamente all'articolo 2, lettera d), e all'articolo 10 di tale direttiva, vale a dire la razza, la religione, la nazionalità, l'opinione politica o l'appartenenza a un determinato gruppo sociale³⁰⁴.

Pertanto, sebbene l'esistenza di uno o più motivi di persecuzione «non [possa] essere considerata come accertata per il solo fatto che tali azioni giudiziarie e tali sanzioni penali sono collegate a tale rifiuto», la Corte ha ritenuto che:

[t]uttavia, sussiste una forte presunzione che il rifiuto di prestare servizio militare alle condizioni precisate all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), della medesima direttiva si ricollegli a uno dei cinque motivi indicati all'articolo 10 di quest'ultima. Spetta alle

³⁰⁰ Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2017, *Adyan and Others v Armenia*, n. 75604/11, CE:ECHR:2017:1012JUD007560411, punto 67.

³⁰¹ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 27.

³⁰² CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 28.

³⁰³ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 38.

³⁰⁴ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 46.



autorità nazionali competenti verificare, alla luce di tutte le circostanze di cui trattasi, la plausibilità di tale collegamento³⁰⁵.

1.4.4.7. Atti specificamente diretti contro un sesso [articolo 9, paragrafo 2, lettera f)]

L'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), DQ (rifusione) stabilisce quanto segue.

Articolo 9, paragrafo 2, lettera f), DQ (rifusione)

Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

[...]

f) atti specificamente diretti contro un sesso [...].

Affermando che gli atti di persecuzione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione), tra l'altro, possono assumere la forma di «atti specificamente diretti contro un sesso», la formulazione dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), sottolinea la necessità di una valutazione individuale sensibile alle specificità di genere. Ciò rispecchia le prescrizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione) secondo le quali gli Stati membri hanno l'obbligo di tenere conto:

della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave.

Per comprendere la natura di atti specificamente diretti contro un genere, è essenziale definire e distinguere i termini «sesso» e «genere»³⁰⁶. Il sesso è una determinazione biologica. Il genere è stato definito come «i due sessi, maschile e femminile, nel contesto della società»³⁰⁷, e si ritiene che non sia statico o innato. Tale concetto acquista piuttosto significati costruiti socialmente e culturalmente nel tempo³⁰⁸. Le relazioni di genere sono quindi «basate su identità, status, ruoli e responsabilità costruiti e definiti socialmente o culturalmente»³⁰⁹. Ciò appare evidente dalla formulazione del considerando 30 DQ (rifusione), il quale prevede che gli «aspetti connessi al sesso [leggasi genere] del richiedente, tra cui l'identità di genere

³⁰⁵ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 61.

³⁰⁶ Nell'affrontare gli atti specificamente diretti contro un genere, l'UNHCR ha storicamente utilizzato il termine «violenza sessuale e di genere», spesso usato in modo intercambiabile con «violenza di genere». Con la pubblicazione del documento dell'UNHCR, *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation and Response to Gender-based Violence*, 2020 (in appresso: *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation and Response to Gender-based Violence*), pag. 20, nota 1, si utilizza consapevolmente il termine «violenza di genere». A pag. 5, si legge inoltre che «il termine «violenza di genere» «è più comunemente usato per sottolineare come la disuguaglianza sistemica tra maschi e femmine, che esiste in ogni società del mondo, agisca come caratteristica unificante e fondante della maggior parte delle forme di violenza perpetrate contro donne e ragazze».

³⁰⁷ Articolo 7, paragrafo 3, *Statuto di Roma della Corte penale internazionale*, nota ²⁵⁹.

³⁰⁸ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1: La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/01 (in appresso: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*), punto 3.

³⁰⁹ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*, op. cit. alla nota ³¹⁰, punto 3.





e l'orientamento sessuale, [...] possono essere legati a determinate tradizioni giuridiche e consuetudini». Di conseguenza, qualsiasi definizione attuale dovrebbe tenere conto del fatto che alcune persone si definiscono, e sono definite, come non binarie³¹⁰ e/o transgender e che ci sono anche persone che hanno effettuato o stanno effettuando una transizione verso un genere maschile o femminile. Le domande relative al genere possono essere presentate da uomini/ragazzi o donne/ragazze, nonché da persone transgender o intersessuali.

I principi di Yogyakarta del 2007 definiscono l'«orientamento sessuale» e l'«identità di genere» come segue.

- 1) Per «orientamento sessuale» si intende la capacità di una persona di provare una profonda attrazione emotiva, affettiva e sessuale nei confronti di individui di genere diverso o dello stesso genere o di più di un genere, e di avere rapporti intimi e sessuali con essi.
- 2) Con l'espressione «identità di genere» ci si riferisce all'esperienza interna e individuale, sentita profondamente da ogni persona, del proprio genere, che può corrispondere o meno al sesso assegnato alla nascita, e che comprende la percezione del proprio corpo (il che può comportare, ove liberamente scelti, cambiamenti dell'aspetto e delle funzioni fisiche ottenuti con modalità mediche, chirurgiche o di altro tipo) e altre espressioni di genere, fra cui il modo di vestire, di parlare e di comportarsi³¹¹.

Sebbene la grande maggioranza delle domande concernenti atti specificamente diretti contro un genere riguardino donne e ragazze, detti atti possono essere commessi anche contro uomini e ragazzi, uomini e ragazzi transgender e donne e ragazze transgender. Gli atti di persecuzione specificamente diretti contro un genere che riguardano le donne «possono essere legati a determinate tradizioni giuridiche e consuetudini, che comportano ad esempio le mutilazioni genitali, la sterilizzazione forzata o l'aborto coatto», come osserva il considerando 30 DQ (rifusione) nel contesto della necessità di introdurre una «definizione comune del motivo di persecuzione dell'«appartenenza a un determinato gruppo sociale»»³¹². Tali atti possono altresì comprendere la prostituzione coatta o lo sfruttamento sessuale e la

³¹⁰ *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation and Response to Gender-based Violence*, op. cit. alla nota ³⁰⁸, pag. 5, nella quale si rileva che la violenza di genere descrive anche «la violenza perpetrata contro le donne, le ragazze, gli uomini e i ragazzi con orientamenti sessuali e identità di genere diversi, nonché contro le persone non binarie, essendo guidata dal desiderio di punire coloro che sono considerati sfidare le norme di genere».

³¹¹ *Principi di Yogyakarta - Principi sull'applicazione del diritto internazionale in materia di diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere*, 2007, pag. 6. Cfr. anche *Additional Principles and State Obligations on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics to Complement the Yogyakarta Principles (Yogyakarta Principles Plus 10)*, 10 novembre 2017. Nelle sue conclusioni in merito alla causa *A, B e C*, l'avvocato generale Sharpston afferma che i principi di Yogyakarta «non sono giuridicamente vincolanti, ma riflettono nondimeno principi consolidati di diritto internazionale». Cfr. CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, del 17 luglio 2014, *A, B e C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2111, punto 37.

³¹² Sull'aborto o sulla sterilizzazione forzata, ad esempio nel contesto della politica del figlio unico in Cina o della sterilizzazione dei rom in alcune zone dell'Europa orientale, casi sono riportati in [Refworld](#). Per maggiori informazioni su determinati gruppi sociali nel contesto delle persecuzioni legate al genere, cfr. sezione [1.6.2.4.2](#).



tratta per tali finalità, il matrimonio forzato e qualunque altra forma di violenza sessuale³¹³. Va inoltre tenuto presente che, anche quando la persecuzione è inflitta per motivi di razza, cittadinanza, religione od opinione politica, il genere di una persona, compresa la sua identità di genere e il suo orientamento sessuale, può renderla più vulnerabile a essere presa di mira e sottoposta a violenza.

1.4.4.8. Atti specificamente diretti contro l'infanzia [articolo 9, paragrafo 2, lettera f)]

Nel valutare le domande di protezione internazionale che coinvolgono minori, è necessario che gli Stati membri considerino con attenzione le forme di persecuzione riguardanti specificamente i minori [considerando 28 DQ (rifusione)]. Questa disposizione rappresenta un'importante applicazione del principio dell'interesse superiore del minore. L'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione) individua nell'età uno degli aspetti «della situazione individuale e delle circostanze personali» che devono essere presi in considerazione nella valutazione di una domanda. Affermando che gli atti di persecuzione di cui all'articolo 9, paragrafo 1, tra l'altro, possono assumere la forma di «atti specificamente diretti [...] contro l'infanzia», l'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), DQ (rifusione) rafforza la necessità che tale valutazione individuale sia sensibile nei confronti dei minori.

I minori possono essere sottoposti a **forme specifiche di persecuzione influenzate dalla loro età, mancanza di maturità o vulnerabilità**. Il fatto che il richiedente sia un minore può essere un fattore centrale nel danno inflitto o temuto³¹⁴, nel caso in cui la presunta persecuzione venga inflitta solo ai minori o li colpisca in modo sproporzionato, o quando siano violati i loro specifici diritti³¹⁵. Gli atti persecutori specifici per i minori possono essere atti che, per loro natura, possono essere inflitti soltanto a un minore (ad esempio, reclutamento militare forzato di minorenni, matrimonio forzato di minorenni). Può trattarsi altresì di atti che potrebbero essere considerati semplici molestie nel caso di un adulto, ma che potrebbero causare gravi danni fisici o psicologici che equivalgono a persecuzione nel caso di un minore. Possono altresì essere forme di persecuzione perpetrate principalmente durante l'infanzia, quali la mutilazione genitale femminile (MGF)³¹⁶. Esistono altre forme di atti di persecuzione specificamente diretti contro l'infanzia che, per loro natura o frequenza, sono evidentemente tanto gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, CEDU, e si configurerebbero come persecuzione se la vittima

³¹³ Per ulteriori informazioni sulla tratta di esseri umani, cfr. sezione 3.3 in appresso. Cfr. anche EASO, *Vulnerabilità — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, 2021, sezione 6.8.2; Pobjoy, J., *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017 (in appresso: Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*), pagg. 116-122; e UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*, op. cit. alla nota ³¹⁰. Per un elenco regolarmente aggiornato di casi riguardanti persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali, cfr. University of Sussex, *Sexual Orientation and Gender Identity Claims of Asylum — Una sfida europea sui diritti umani*.

³¹⁴ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 giugno 2016, n. 170.819. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/09/0822, dicembre 2009, (in appresso: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8*), pag. 9.

³¹⁵ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8*, op. cit. alla nota ³¹⁶, punto 18.

³¹⁶ Per un'ulteriore discussione sulle domande concernenti la MGF e i matrimoni forzati con minorenni, cfr. tra l'altro la sezione 1.6.2.4.2 e il testo di cui alla nota ⁴⁶⁶ e seguenti.





fosse un adulto, ad esempio la schiavitù infantile³¹⁷. Nelle sue linee guida del 1997 sui minori non accompagnati, l'UNHCR ha osservato che «ai sensi della Convenzione sui diritti del fanciullo, i minori sono riconosciuti [come aventi] alcuni diritti umani specifici, e il modo in cui tali diritti possono essere violati così come la natura di tali violazioni possono essere diversi da quelli che possono verificarsi nel caso degli adulti»³¹⁸.

La convenzione sui diritti del fanciullo, richiamata esplicitamente nel considerando 18 DQ (rifusione), contempla diversi diritti umani specifici. Le violazioni di alcuni di questi diritti possono costituire, per loro natura o reiterazione, una violazione di un diritto umano fondamentale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), o essere considerate, per somma di diverse misure, una violazione di diritti umani fondamentali tale da costituire una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b). Il loro carattere di «diritto umano fondamentale» può derivare dall'importanza fondamentale di un diritto specifico per un minore, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, della convenzione sui diritti del fanciullo, a «un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale» e dalla sua prossimità ai diritti di cui all'articolo 15, paragrafo 2, CEDU, quali il diritto alla vita³¹⁹, in relazione ai quali non è consentita alcuna deroga. I due protocolli opzionali alla CEDU, concernenti la proibizione del reclutamento obbligatorio dei minori nelle forze armate durante un conflitto armato e la vendita di minori, la prostituzione minorile e la pedopornografia, avvalorano la tesi che i diritti dei minori stabiliti in tali protocolli debbano essere considerati per loro natura diritti umani fondamentali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a)³²⁰. La violazione di altri diritti umani specifici dei minori può qualificarsi come persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b).

In ogni caso, le restrizioni dei diritti individuali del minore soggette a limitazioni quali la libertà di manifestare la propria religione o le proprie opinioni (articolo 14) o la libertà di associazione o la libertà di riunirsi pacificamente (articolo 15) costituiscono una persecuzione soltanto se la violazione del diritto è sufficientemente grave. Il criterio che consiste nel verificare se una somma di atti o misure eserciti sul minore un effetto analogo a quello di una violazione di un diritto umano fondamentale si applica alle violazioni di singoli diritti umani, nonché dei diritti di un minore di beneficiare di una tutela contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento (articolo 19).

³¹⁷ EASO, *Vulnerabilità — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, sezione 6.8.1.1. Cfr. anche UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8*, op. cit. alla nota ³¹⁶, punti da 19 a 36; e Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*, op. cit. alla nota ³¹⁵, pagg. 116-122.

³¹⁸ UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, febbraio 1997, punto 8.7.

³¹⁹ La pubblicazione del Comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani (HRC), *General Comment No 36, Article 6 (right to life)*, 2 novembre 2018, CCPR/C/GC/36, al punto 60, rileva che «l'articolo 24, paragrafo 1, del patto dà diritto a ogni minore di beneficiare delle misure di protezione richieste dalla sua condizione di minore, da parte della sua famiglia, della società e dello Stato». Tale articolo impone l'adozione di misure speciali volte a proteggere la vita di ogni minore, oltre alle misure generali richieste dall'articolo 6 per proteggere la vita di tutte le persone. Nell'adottare misure speciali di protezione, gli Stati parti dovrebbero essere guidati dall'interesse superiore del minore e dalla necessità di garantire la sopravvivenza, lo sviluppo e il benessere di tutti i minori».

³²⁰ Cfr. *Protocollo opzionale alla convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati* e *Protocollo opzionale alla convenzione dei diritti del fanciullo concernente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini*, entrambi del 25 maggio 2000.



La CGUE deve ancora chiarire la natura esatta e la portata dell'incidenza dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE (in virtù del quale «[i]n tutti gli atti relativi ai minori [...] l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente»)³²¹ sulla valutazione degli atti di persecuzione specificamente diretti contro l'infanzia e sulla valutazione della loro sufficiente gravità alla luce dell'articolo 9 DQ (rifusione). Tuttavia può essere utile considerare l'impatto dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE alla luce di altre disposizioni giuridiche del CEAS. Si veda, ad esempio, l'interpretazione della CGUE nella causa *MA, BT e DA* concernente il trasferimento di minori non accompagnati da uno Stato membro a un altro a norma del regolamento Dublino II³²². In tale causa la CGUE ha ritenuto che l'articolo 6, paragrafo 2, di detto regolamento non possa essere interpretato in modo da violare il diritto fondamentale sancito nell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta UE³²³. La Corte ha poi aggiunto:

[p]ertanto, benché l'interesse del minore sia menzionato esplicitamente solo al primo comma dell'articolo 6 del regolamento [Dublino II], l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, letto in combinato disposto con l'articolo 51, paragrafo 1, di quest'ultima, produce l'effetto che, in tutte le decisioni che adottano gli Stati membri sul fondamento del secondo comma del citato articolo 6, l'interesse superiore del minore deve parimenti essere considerato preminente³²⁴.

Per le questioni relative alla credibilità e alla valutazione delle prove nel caso di minori, cfr. anche EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*, 2018, sezione 5.2, e EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*, 2021, sezione 6.8.1.1.

1.4.4.9. Atti specificamente diretti contro una disabilità

L'articolo 9, paragrafo 2, **non** fa riferimento ad atti specificamente diretti contro una disabilità ma, come già detto, le sue disposizioni sono solo indicative. La giustificazione per l'inclusione nella presente analisi di atti specificamente diretti contro una disabilità come ulteriore esempio di forme specifiche di persecuzione risiede nel fatto che la legislazione del CEAS prevede che i «disabili» e le «persone con disturbi psichici» costituiscano categorie particolari di persone vulnerabili³²⁵. L'articolo 21 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)³²⁶ e l'articolo 20, paragrafo 3, DQ (rifusione) riconoscono esplicitamente le persone con disabilità e disturbi psichici come vulnerabili. Inoltre, il considerando 29 DPA (rifusione) riconosce che «[t]aluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di [...] disabilità [...] [e/o] malattia psichica»³²⁷.

³²¹ Per maggiori informazioni in merito all'interesse superiore del minore, cfr. *Introduzione generale*, «Interesse superiore del minore».

³²² *Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo* (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1); ora sostituito dal regolamento Dublino III (*regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

³²³ CGUE, 2013, *MA, BT e DA*, op. cit. alla nota ⁶², punto 58.

³²⁴ CGUE, 2013, *MA, BT e DA*, op. cit. alla nota ⁶², punto 59.

³²⁵ EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, sezione 6.8.5.

³²⁶ *Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)* (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

³²⁷ Considerando 29 della *direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)* (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).





Come osservato nella pubblicazione dell'EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*, la prescrizione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione) di effettuare la valutazione di una domanda di protezione internazionale su base individuale, tenendo conto «della situazione individuale e delle circostanze personali» del richiedente, si può presumere che includa fattori quali la disabilità e i disturbi psichici, anche se ciò non è esplicitamente dichiarato³²⁸. In ogni caso, gli organi preposti alle decisioni sono tenuti a considerare tutte le specifiche circostanze individuali quando stabiliscono se venga raggiunta o meno la soglia della persecuzione o del danno grave.

La disabilità o i disturbi psichici di un richiedente, da soli o in combinazione con altre caratteristiche, possono portare a subire forme specifiche di persecuzione o danno grave. Ciò può essere dovuto, ad esempio, a pregiudizi sociali, stigmatizzazione o convinzioni in merito a particolari tipi di disabilità come la paralisi cerebrale, l'autismo grave, il nanismo e la sindrome di Down, o condizioni quali l'albinismo e l'epilessia³²⁹. Le persone con disabilità e disturbi psichici possono correre il rischio concreto di una violazione grave dei loro diritti umani fondamentali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), a causa, ad esempio, di maltrattamenti sotto forma di sfruttamento sessuale o di detenzione e incarcerazione involontaria, o di una maggiore esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti in seno alle istituzioni e nella sfera privata³³⁰. Tali atti discriminatori, se sufficientemente gravi ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), costituiscono atti di persecuzione. Dette persone possono altresì essere sottoposte a una serie di diverse misure, comprese misure specifiche per la loro disabilità, che si configurano come una persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b).

Come sottolineato nella parte 7 della pubblicazione dell'EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*³³¹, nei casi di disabilità sarà importante applicare le speciali garanzie procedurali sancite dalla DAP (rifusione). L'UNHCR applica norme procedurali speciali per la determinazione dello status di rifugiato nel contesto del suo mandato per i «richiedenti con disturbi psichici o disabilità intellettive»³³².

³²⁸ Cfr. nota ³²⁷, pag. 82.

³²⁹ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 12 maggio 2015, n. [145.367](#), riguardante una madre e una figlia di origine somala e di cittadinanza tanzaniana che sono state riconosciute come rifugiate in ragione della loro appartenenza a una famiglia albina; *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 24 novembre 2016, *JA (child – risk of persecution) Nigeria*, [2016] UKUT 560 [in appreso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2016, *JA (child – risk of persecution) Nigeria*], nel contesto della quale la vulnerabilità del richiedente albino di 7 anni è stata presa in considerazione nella valutazione dell'atto di persecuzione (punto 25); CNDA (Francia), sentenza del 13 febbraio 2017, *M. E.*, n. 16017097 C riguardante un uomo albino originario della Nigeria; VG Bayreuth, sentenza del 7 maggio 2019, [4 K 17.33417](#), relativa a un uomo albino della Costa d'Avorio; e, in relazione all'epilessia, tribunale ordinario di Milano, sentenza del 19 settembre 2020, n. [39278/2019](#) ([sintesi in inglese](#)), riguardante un richiedente della Guinea che soffriva di epilessia e si trovava ad affrontare l'isolamento e la discriminazione da parte della famiglia e della maggior parte della popolazione a causa di credenze ampiamente diffuse, con conseguenti ripercussioni sull'accesso all'assistenza sanitaria, al lavoro e a condizioni di vita dignitose, e lo Stato non offriva una protezione sufficiente a tali persone.

³³⁰ Cfr. anche Crock, M., Ernest, C. e McCallum, R., «Where disability and displacement intersect: asylum seekers and refugees with disabilities», *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n. 4, 2013, pagg. 735-764.

³³¹ EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³.

³³² UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, Unit 2.9, Applicants with Mental Health Conditions or Intellectual Disabilities in UNHCR RSD Procedures*, agosto 2020.



1.5. Timore fondato

Il «timore fondato» non è definito né nell'articolo 1 A, paragrafo 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati, né nella DQ (rifusione). La definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) fa riferimento a:

cittadino di un paese terzo il quale, 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 [...].

Il «timore fondato» è l'unico elemento della definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, lettera d), che non viene ulteriormente definito nella DQ (rifusione). Tuttavia, la CGUE ha affrontato il significato e l'importanza di tale elemento in una serie di sentenze, in particolare nelle sentenze *Y e Z*³³³, *Abdulla*³³⁴, *X, Y e Z*³³⁵ e *OA*³³⁶.

La sezione 1.5 consta di cinque sottosezioni, riportate nella tabella 12.

Tabella 12. Struttura della sezione 1.5

Sezione	Titolo	Pagina
1.5.1	Timore fondato [articolo 2, lettera d)]	84
1.5.2	Il livello della prova	88
1.5.3	Rischio attuale, valutazione orientata al futuro e rilevanza della persecuzione subita in passato (articolo 4, paragrafo 4)	89
1.5.4	Prove di un rischio per le persone in situazione analoga	92
1.5.5	Questione dell'occultamento	92

1.5.1. Timore fondato [articolo 2, lettera d)]

La CGUE considera il «timore fondato» una nozione intrinsecamente legata al concetto di protezione. Nella sentenza *OA*, la Corte ha rilevato che:

la protezione contro atti di persecuzione esistente in un paese terzo consente di ravvisare l'assenza di un timore fondato di essere perseguitato ai sensi di tale disposizione solo se essa soddisfa i requisiti risultanti, in particolare, dall'articolo 7, paragrafo 2, di tale direttiva³³⁷.

La CGUE rileva inoltre che, poiché le condizioni riguardanti il timore fondato e la protezione sono «intrinsecamente connesse, esse non possono essere esaminate sulla base di un criterio

³³³ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶.

³³⁴ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹.

³³⁵ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸.

³³⁶ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸.

³³⁷ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 56.





di protezione distinto, ma devono essere valutate alla luce dei requisiti previsti, in particolare, all'articolo 7, paragrafo 2, della medesima direttiva»³³⁸.

La locuzione «timore fondato» significa che deve esservi una base ragionevole per il timore di persecuzione del richiedente³³⁹. Nella sentenza *Y e Z*, la Corte ha affermato:

[a]l riguardo, occorre constatare che nel sistema istituito dalla direttiva, quando le autorità competenti valutano, a norma dell'articolo 2, lettera c), [DQ, attuale articolo 2, lettera d), DQ (rifusione)], se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato, esse cercano di appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da **far fondatamente temere alla persona interessata**, alla luce della sua situazione individuale, di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione³⁴⁰.

Questo elemento della definizione di rifugiato riguarda la valutazione dell'«entità del rischio» di «essere [...] oggetto di atti di persecuzione» «una volta rientrato nel suo paese d'origine»³⁴¹. Per la CGUE, il cittadino di un paese terzo o l'apolide interessato «quindi, a causa delle circostanze esistenti nel suo paese di origine e del comportamento dei responsabili delle persecuzioni, deve trovarsi di fronte al fondato timore di una persecuzione **contro la sua persona** [...]»³⁴². Come ha osservato la Corte nella sentenza *Abdulla*, «[t]ali circostanze dimostrano, infatti, che il paese terzo non protegge il proprio cittadino da atti di persecuzione»³⁴³. La Corte ha affermato altresì che:

[e]sse sono la causa dell'impossibilità per l'interessato, o del suo rifiuto giustificato, di avvalersi della “protezione” del suo paese di origine ai sensi [dell'articolo 2, lettera c), DQ, attuale articolo 2, lettera d), DQ (rifusione)], vale a dire con riferimento alla capacità di tale paese di prevenire o di sanzionare atti di persecuzione³⁴⁴.

Di conseguenza, al fine di analizzare il timore fondato, è necessario valutare le dichiarazioni del richiedente alla luce di tutte le circostanze pertinenti del caso [articolo 4, paragrafo 3,

³³⁸ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 61. A questo proposito la Corte ha respinto in maniera chiara la posizione adottata da taluni organi giudiziari nel Regno Unito i quali, come rilevato in precedenza al punto 27 dalla Corte, «ritengono che la disponibilità di una sufficiente protezione debba essere presa in considerazione tanto nella fase della valutazione dell'elemento relativo al “timore fondato di essere perseguitato” quanto nella fase della valutazione dell'elemento relativo alla “protezione” di cui il richiedente non può o non vuole avvalersi, senza tuttavia dover sempre rispondere agli stessi requisiti in queste due fasi».

³³⁹ Come affermato nelle conclusioni dell'avvocato generale G. Hogan, presentate il 30 aprile 2020 nella causa *OA*, C-255/19, EU:C:2020:342, punto 55, «[l]'uso dell'espressione “fondato” timore nella definizione di “rifugiato” di cui all'articolo 2, lettera c), [DQ] richiede, in particolare, di esaminare se le condizioni esistenti nel paese di cui il richiedente ha la cittadinanza o è originario siano tali da giustificare oggettivamente il timore del richiedente di essere perseguitato», e punto 56, «[t]ale criterio richiede necessariamente, a mio avviso, un esame obiettivo della questione se esista o meno una protezione nel paese di cittadinanza del richiedente da parte dei soggetti che offrono protezione come definiti dall'articolo 7 [DQ] contro la persecuzione e se il richiedente abbia accesso a tale protezione».

³⁴⁰ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76 (grassetto aggiunto).

³⁴¹ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti 76 e da 78 a 79; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 72 a 73 e 64. Per un'ulteriore discussione in merito a questa questione, cfr. sezioni 1.5.2 e 1.5.5.

³⁴² CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 51 (grassetto aggiunto); e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43. Cfr. anche formulazione precedente della CGUE in CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 57, nonché in CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 57.

³⁴³ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 58.

³⁴⁴ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 59.



DQ (rifusione)] ed esaminare le circostanze esistenti nel suo paese di origine, nonché il comportamento dei responsabili della persecuzione³⁴⁵.

Oltre alla definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione), un'altra disposizione della direttiva è particolarmente importante per comprendere il concetto di «timore fondato». L'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione), stabilisce che persecuzioni o danni gravi precedenti costituiscono «un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno»³⁴⁶. In questo contesto, è importante sottolineare che l'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) riguarda sia la protezione dei rifugiati sia la protezione sussidiaria, mentre l'articolo 2, lettera d), e il considerando 36 DQ (rifusione) si applicano unicamente alla valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati.

Tradizionalmente è stato sostenuto che il «timore fondato» è costituito da due elementi:

- un **elemento soggettivo**, ossia l'esistenza di un timore, inteso come ansiosa apprensione, nella mente del richiedente;
- un **elemento oggettivo**, ossia una base valida per tale timore fondata sulla situazione nel paese di origine e su altri fattori.

Più in particolare, il Manuale UNHCR afferma che:

[l]'elemento del timore, che è stato d'animo e insieme condizione soggettiva, viene integrato dalla qualificazione "a ragione". Ciò implica che lo stato d'animo dell'interessato non basta a determinare la sua qualità di rifugiato, richiedendosi che questo stato d'animo sia fondato su una situazione oggettiva. Le parole "temendo a ragione" sottintendono quindi tanto un elemento soggettivo quanto un elemento oggettivo e, per determinare l'esistenza di un timore fondato, **entrambi gli elementi** devono essere presi in considerazione³⁴⁷.

Questa duplice valutazione del timore fondato è spesso denominata criterio bipartito o soggettivo/oggettivo. Il criterio bipartito è stato adottato da diversi organi giudiziari nazionali di grado elevato senza ulteriori analisi o modifiche³⁴⁸.

³⁴⁵ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 51; e CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43. Cfr. anche formulazione precedente della CGUE in CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 57 (che non fa esplicito riferimento ai responsabili della persecuzione).

³⁴⁶ Per un'ulteriore discussione in merito a persecuzioni precedenti, cfr. sezione 1.5.3.

³⁴⁷ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 38 (grassetto aggiunto).

³⁴⁸ *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 29 marzo 2001, *Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, [2001] IEHC 70, punto 6; e *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 7 luglio 2010, *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 31 [in appresso: *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), 2010, *HJ (Iran) and HT (Cameroon)*], punto 17.





Tuttavia, la prescrizione di un elemento soggettivo così definito è stata messa in discussione per diversi motivi da organi giudiziari nazionali³⁴⁹. Innanzitutto, vi è un pericolo intrinseco di assimilare la mancanza di credibilità all'assenza di un timore soggettivo. In effetti, anche quando constata l'inattendibilità, totale o parziale, della testimonianza di un richiedente, l'organo preposto alla decisione deve comunque valutare il rischio effettivo cui è esposto un richiedente sulla base di altre prove materiali. In secondo luogo, l'esame del solo elemento oggettivo permette di evitare gli enormi rischi pratici insiti nel cercare di valutare obiettivamente i sentimenti e le emozioni del richiedente. In terzo luogo, l'assenza di un timore soggettivo non è di per sé determinante perché alcuni richiedenti, come ad esempio i bambini e le persone con disabilità mentali, possono non essere in grado di percepire o esprimere timore. Altri, come i coraggiosi o gli avventati, possono semplicemente non avere paura anche di fronte a pericoli gravi.

Come già osservato in precedenza, la DQ (rifusione) non definisce cosa si intenda per «timore fondato» e nemmeno la CGUE si è occupata direttamente di tale questione. Nelle cause Y e Z, la Corte ha affermato che, nel valutare il rischio di persecuzione, «l'autorità competente [deve tenere] conto di una serie di elementi sia oggettivi sia soggettivi», ma è evidente che la Corte si riferiva a fattori personali del richiedente, in particolare (nel caso di specie) l'identità religiosa/il credo religioso³⁵⁰. Non faceva riferimento al timore.

Pertanto le sentenze pertinenti della CGUE che discutono la nozione di «timore fondato» non fanno riferimento al timore soggettivo come definito dal Manuale UNHCR («timore, che è stato d'animo e insieme condizione soggettiva»)³⁵¹. Piuttosto la CGUE ha sostenuto che nel valutare «se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato», le autorità competenti sono tenute ad «appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione»³⁵². Ciò potrebbe essere considerato come un'indicazione del fatto che, per la CGUE, la valutazione del timore fondato non richiede l'accertamento del timore soggettivo del richiedente, e che tutto ciò che è necessario è un criterio oggettivo che tenga conto tanto delle circostanze individuali quanto di quelle generali, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione).

L'applicazione del criterio oggettivo impone comunque un'attenta considerazione di fattori anche soggettivi, quali le convinzioni e gli impegni del richiedente. Di conseguenza «le autorità competenti devono verificare, alla luce della situazione personale dell'interessato, se questi [...] corra un **rischio effettivo**» di essere perseguito³⁵³. Come sottolineato in precedenza, per la Corte il «timore fondato» deve essere il timore del richiedente «di una

³⁴⁹ Cfr. ad esempio *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 16 dicembre 1987, *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran and Others*; e *Commission des recours des réfugiés* (Commissione di ricorso per i rifugiati, Francia) (CRR), decisione del 20 ottobre 1999, *Straracexka*, n. 140222. Per ulteriori dettagli, cfr. Zimmermann, A. e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2 (definition of the term "refugee" / Définition du terme "réfugié)», in Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pagg. 338-341; Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 95-105; Colloquium on Challenges in International Refugee Law, «*The Michigan guidelines on well-founded fear*», *Michigan Journal of International Law*, vol. 26, n. 2, 2005, pagg. 492-502, punti da 3 a 6; e Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pagg. 81-82.

³⁵⁰ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti da 70 a 71.

³⁵¹ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 38.

³⁵² CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 72, con riferimento a CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76. Cfr. anche CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹.

³⁵³ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 72 (grassetto aggiunto).



persecuzione **contro la sua persona** [...]»³⁵⁴. In altre parole, nel valutare il livello di rischio cui il richiedente è esposto nel suo paese di origine si dovrebbe tenere conto delle sue caratteristiche e circostanze personali. In *Y* e *Z* la CGUE ha deciso quanto segue:

[...] La circostanza soggettiva che l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico [...] sia **particolarmente importante per l'interessato** al fine di conservare la sua identità religiosa costituisce un elemento pertinente nella **valutazione del livello di rischio** che il richiedente corre nel suo paese d'origine a causa della sua religione, quand'anche l'osservanza di siffatta pratica religiosa non costituisca un elemento centrale per la comunità religiosa in oggetto³⁵⁵.

1.5.2. Il livello della prova

La DQ (rifusione) non prescrive il livello della prova necessario affinché il timore sia considerato «fondato». Tuttavia, nella sentenza *Y* e *Z*, la CGUE ha chiarito che il «timore fondato» riguarda una valutazione del rischio («valutazione dell'entità del rischio»³⁵⁶) e che quando le autorità competenti valutano se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato, esse sono tenute ad:

appurare [nel sistema istituito dalla DQ] se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far **fondatamente** temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione³⁵⁷.

Nella sentenza *Y* e *Z*, la CGUE sembra utilizzare l'espressione «rischio effettivo di persecuzione»³⁵⁸ come sinonimo di «fondato timore di persecuzioni».

Il criterio del «**timore ragionevole**» della CGUE è compatibile con i criteri per la valutazione del timore fondato elaborati dagli organi giudiziari nazionali degli Stati membri. Ad esempio, per il tribunale amministrativo federale tedesco, il timore di persecuzione è fondato se, in considerazione della situazione individuale del richiedente, quest'ultimo è effettivamente minacciato di persecuzione ai sensi dell'articolo 2, lettera d), a causa delle circostanze prevalenti nel suo paese d'origine, con una notevole **probabilità o un rischio effettivo**³⁵⁹. Poiché, malgrado questa formulazione, lo stesso tribunale chiarisce che questo criterio presenta una soglia inferiore a quella che prevede una probabilità del 50 %³⁶⁰, lo standard sembrerebbe sostanzialmente corrispondente a quello applicato dagli organi giudiziari del

³⁵⁴ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 51 (grassetto aggiunto); e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43. Cfr. anche formulazione precedente della CGUE in CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 57. Cfr. anche CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 57.

³⁵⁵ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 70 (grassetto aggiunto).

³⁵⁶ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 77.

³⁵⁷ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 89; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 72.

³⁵⁸ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 79. Cfr. anche sezione 2.5.1 in appresso relativa al rischio effettivo di danno grave.

³⁵⁹ BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 23.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ²⁴², punto 19.

³⁶⁰ BVerwG (Germany), sentenza del 4 luglio 2019, 1 C 37.18, DE:BVerwG:2019:040719U1C37.18.0, punto 13.





Regno Unito. Per la *Supreme Court* (Corte suprema) del Regno Unito, il timore è fondato se vi è un «**rischio effettivo e sostanziale**» o una «**probabilità ragionevole**» di persecuzione³⁶¹.

Tutti questi criteri, e questa è la loro caratteristica più importante, presuppongono che il timore sia fondato, sebbene con una probabilità che la persecuzione si concretizzi inferiore al 50 %. Analogamente, la Corte EDU nella sentenza *Saadi c. Italia*, nel contesto dell'articolo 3 CEDU, ha sostenuto che il richiedente non è obbligato a «[dimostrare] che la sottomissione ai maltrattamenti sia “più probabile che improbabile”»³⁶². Il **criterio del «timore ragionevole»** va quindi inteso nel senso che, se è vero che la semplice o remota possibilità di essere perseguitato non costituisce un rischio sufficiente per avvalorare un timore fondato, non è necessario d'altra parte che il richiedente dimostri che la probabilità di essere perseguitato è superiore al 50 %³⁶³.

1.5.3. Rischio attuale, valutazione orientata al futuro e rilevanza della persecuzione subita in passato (articolo 4, paragrafo 4)

Il tempo presente della definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, lettera d) («per il timore fondato di essere perseguitato ... **si trova** fuori dal paese di cui ha la cittadinanza...» — grassetto aggiunto) indica che la valutazione riguarda la situazione attuale del richiedente e se il richiedente ha attualmente il timore fondato di subire persecuzioni. La parola «timore» riflette l'accentuazione rivolta al futuro delle definizioni di «rifugiato» contenute nella convenzione relativa allo status dei rifugiati e nella DQ (rifusione). Per la CGUE, la valutazione del timore fondato consiste nel valutare l'entità del rischio di essere perseguitati in caso di ritorno nel paese di origine³⁶⁴ e riflette l'accettazione del fatto che una minaccia di persecuzione può essere sufficiente a configurare una persecuzione³⁶⁵. Ne consegue che per richiedere la protezione internazionale non è necessario attendere di aver subito atti di persecuzione, ma è sufficiente avere il «timore» di future persecuzioni.

La CGUE ha sottolineato la natura rivolta al futuro del timore fondato in *Y e Z*, in cui ha affermato che:

quando le autorità competenti valutano, a norma dell'articolo 2, lettera c), [DQ, attuale articolo 2, lettera d), DQ (rifusione)], se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato, esse cercano di appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di essere **effettivamente** oggetto di atti di persecuzione³⁶⁶.

³⁶¹ *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 25 luglio 2012, *RT (Zimbabwe) and Others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38 [in appresso: *Supreme Court* (Regno Unito), 2012, *RT (Zimbabwe)*], punto 55.

³⁶² Corte EDU (GC), sentenza del 28 febbraio 2008, *Saadi v Italia*, n. 37201/06, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106 [in appresso: Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*], punto 140.

³⁶³ Cfr. cause citate nelle cinque note a piè di pagina precedenti.

³⁶⁴ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti 68, 78 e 80; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti 60, 70 e 74. Cfr. anche UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 45.

³⁶⁵ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 77; e CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁹⁷, punti da 45 a 46 e 50.

³⁶⁶ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 89; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 72.



Inoltre, ha sottolineato che la «valutazione dell'entità del rischio, che deve in ogni caso essere operata **con vigilanza e prudenza**»³⁶⁷. La valutazione deve inoltre basarsi esclusivamente su un «esame concreto dei fatti e delle circostanze conformemente alle disposizioni figuranti, segnatamente, all'articolo 4 [DQ]»³⁶⁸. Pur non esprimendosi in termini di vigilanza e prudenza, la Corte EDU afferma in modo analogo che l'esame dell'esistenza di un rischio effettivo riguardante una violazione dell'articolo 3 CEDU deve essere necessariamente rigoroso³⁶⁹.

La CGUE non ha inoltre ancora affrontato la questione dell'orizzonte temporale futuro che gli organi preposti alle decisioni devono considerare quando effettuano la valutazione prospettica. Dalla giurisprudenza relativa alla DQ (rifusione), alla Carta UE o alla CEDU non è chiaro quanto debba essere imminente il rischio di persecuzione o di danno grave³⁷⁰.

Un elemento importante nel valutare il rischio attuale di persecuzione è la **persecuzione subita in passato** dal richiedente. L'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) affronta l'importanza delle persecuzioni passate e stabilisce quanto segue.

Articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione)

Il fatto che un richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di siffatte persecuzioni o danni costituisce un **serio indizio** della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno. [Grassetto aggiunto.]

Come per la persecuzione attuale, la persecuzione subita in passato include non soltanto gli atti di persecuzione, ma anche le minacce di persecuzione³⁷¹. Di conseguenza, sia gli atti precedenti sia le minacce precedenti di persecuzione sono «**indizi della fondatezza** del [...] timore [del richiedente] che la persecuzione in causa si ripeterà in caso di ritorno nel paese di origine»³⁷². Se il richiedente ha già subito persecuzioni o minacce dirette di persecuzioni, tale

³⁶⁷ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 77 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 90; e CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 73.

³⁶⁸ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 77. Quanto meno nei procedimenti di appello dinanzi a un organo giudiziario di primo grado, l'articolo 46, paragrafo 3, DPA (rifusione) richiede che vi sia un «esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto».

³⁶⁹ Cfr. Corte EDU (GC), sentenza del 15 novembre 1996, *Chahal United Kingdom*, n. 22414/93, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493 [in appresso: Corte EDU (GC), 1996, *Chahal*], punto 96; e Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*, op. cit. alla nota ³⁶⁵, punto 129.

³⁷⁰ Cfr. Anderson, A., Foster, M., Lambert, H. e McAdam, J., «Imminence in refugee and human rights law: a misplaced notion for international protection», *International Comparative Law Quarterly*, vol. 68, n. 1, 2019 (in appresso: Anderson *et al.*, «Imminence in refugee and human rights law»). A pag. 111 gli estensori sostengono che un criterio di «imminenza» non è sostenuto dalla giurisprudenza in materia di rifugiati.

³⁷¹ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti 94 e da 96 a 97.

³⁷² CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 94 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 64; e *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 24 aprile 2015, I U 411/2015-57 [in appresso: tribunale amministrativo (Slovenia), 2015, I U 411/2015-57], punto 74 (che sottolinea l'importanza del termine «serio indizio»). Per un'analisi più approfondita della questione, cfr. anche *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 18 aprile 2014, *Essomba*, I U 1982/2013-45; e *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 24 aprile 2014, *Mustafa*, I U 1474/2013-26 (entrambe facenti riferimento a Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2009, *Koktysh v Ukraine*, n. 43707/07, CE:ECHR:2009:1210JUD004370707, punto 90).



fatto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, DQ [attuale articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione)], è di per sé un «serio indizio della fondatezza del timore»³⁷³.

Questo significa che sebbene un richiedente non sia tenuto a dimostrare di aver subito **persecuzioni in passato**, le **prove di persecuzioni passate costituiscono un serio indizio** di fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni non si ripeteranno³⁷⁴.

Una buona ragione per ritenere che tale persecuzione non si ripeterà potrebbe derivare dalla situazione individuale del richiedente, ad esempio perché i suoi persecutori si sono trasferiti in un altro paese. Tali ragioni possono derivare altresì da circostanze generali, ad esempio se le circostanze nel paese d'origine sono mutate da quando si è verificata la persecuzione. Ad esempio, un cambiamento di regime può fornire buone ragioni per ritenere che tali persecuzioni non si ripeteranno³⁷⁵. I criteri di cui alla disposizione sulla cessazione contenuta nell'articolo 11, paragrafo 2, DQ (rifusione) potrebbero essere considerati rilevanti in questo contesto per analogia.

La CGUE ha stabilito, nella sentenza *Abdulla*, che questo **cambiamento delle circostanze** «debba avere “un significato e una natura non temporanea” tali da eliminare il fondato timore di persecuzioni del rifugiato»³⁷⁶. Il cambiamento delle circostanze ha «un significato e una natura non temporanea» ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, DQ (rifusione), «quando si possa considerare che gli elementi alla base dei timori del rifugiato di essere perseguitato siano stati **eliminati in modo duraturo**»³⁷⁷. In altre parole, «la valutazione del carattere significativo e della natura non temporanea del cambiamento delle circostanze comporta quindi la mancanza di fondati timori di subire atti di persecuzione che rappresentano una violazione grave dei diritti umani fondamentali ai sensi dell'[articolo 9, paragrafo 1, DQ]»³⁷⁸. Le parole «serio indizio» di cui all'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) indicano quindi chiaramente che gli organi nazionali preposti alle decisioni devono sempre considerare le persecuzioni passate (e i danni gravi passati) come un serio indizio del timore fondato attuale (e del rischio effettivo), fatto salvo il caso in cui vi siano buoni motivi per ritenere che tale persecuzione o danno grave non si ripeterà.

Nella sentenza *Abdulla*, la CGUE ha affermato altresì che, qualora, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, DQ [attuale articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione)], i richiedenti si basino su atti o minacce di persecuzione passati per dimostrare il timore fondato di subire persecuzioni, sono altresì tenuti a dimostrare che «detti atti e dette minacce siano collegati al motivo di persecuzione invocato dal richiedente la protezione»³⁷⁹ (cfr. sezione [1.6](#) in appresso sui motivi di persecuzione).

Tuttavia, un richiedente che, prima di lasciare il suo paese di origine, non abbia già subito persecuzioni né abbia ricevuto minacce dirette di persecuzioni, può dimostrare con altre

³⁷³ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 75; e CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 64.

³⁷⁴ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 33.

³⁷⁵ BVerwG (Germania), sentenza del 7 febbraio 2008, n. [10 C 33.07](#), BVerwG:2008:070208B10C33.07.0 (*traduzione in inglese*), punti 40 e 41.

³⁷⁶ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 72 (grassetto aggiunto).

³⁷⁷ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, punto 73 (grassetto aggiunto).

³⁷⁸ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, punto 73.

³⁷⁹ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, punto 94.



prove un timore fondato di subire persecuzioni in un futuro prossimo. Ciò è logicamente implicito nell'articolo 5, paragrafo 1, DQ (rifusione), che riguarda le richieste di protezione internazionale *sur place*. Dall'accettazione delle domande *sur place* risulta quindi evidente che, nell'esaminare la rilevanza della persecuzione subita in passato, è necessario distinguere tra i richiedenti che sono fuggiti dalla persecuzione e hanno ancora un timore fondato e i richiedenti che hanno cominciato a nutrire un timore fondato di essere perseguitati dopo aver lasciato il loro paese di origine³⁸⁰. Inoltre, si deve tenere presente che un richiedente può avere subito in passato danni che non sono configurabili come persecuzione ma che costituiscono comunque prove pertinenti ai fini della valutazione di un timore fondato di subire persecuzioni in futuro.

1.5.4. Prove di un rischio per le persone in situazione analoga

Sebbene il richiedente sia tenuto ad avere un «fondato timore di una persecuzione contro la sua persona»³⁸¹, i **criteri di fondatezza non devono necessariamente basarsi sull'esperienza personale del richiedente**³⁸². Ad esempio, avvenimenti occorsi a familiari o amici del richiedente o ad altri membri del gruppo razziale, religioso o sociale cui il richiedente appartiene possono indicare che il suo timore è fondato³⁸³. Nella sentenza *Ahmedbekova* la CGUE ha statuito che:

nell'ambito dell'esame su base individuale di una domanda di protezione internazionale, si deve tener conto delle minacce di persecuzione e di danni gravi incombenti su un familiare del richiedente, al fine di determinare se quest'ultimo, a causa del legame familiare con detta persona minacciata, sia a sua volta esposto a siffatte minacce³⁸⁴.

La necessità di considerare se, nel contesto della protezione internazionale, un danno grave possa colpire un individuo per il solo fatto di essere membro di un gruppo è stata sottolineata dalla CGUE nella sentenza *Elgafaji* nel contesto dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione)³⁸⁵.

1.5.5. Questione dell'occultamento

La questione dell'occultamento non è affrontata né nel testo della convenzione relativa allo status dei rifugiati, né in quello della DQ (rifusione), ma ha acquistato rilevanza in ragione delle domande di protezione internazionale basate sul timore di persecuzione religiosa o di persecuzione per motivi di orientamento sessuale. Il termine è utilizzato per riferirsi alla nozione erronea, che può quindi portare a negare il riconoscimento dello status di rifugiato, secondo cui ci si può attendere dai richiedenti che nascondano o si astengano dal compiere attività suscettibili di esporli a persecuzione. In altre parole, attraverso questa nozione erronea si è sostenuto che se i richiedenti, nascondendo le loro attività, possono evitare di incorrere nella persecuzione, allora il loro timore non è più fondato.

³⁸⁰ Cfr. sezione 1.10, che tratta il concetto di rifugiato *sur place*.

³⁸¹ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 51; e CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43. Cfr. anche formulazione precedente della CGUE in CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 57; e CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 57.

³⁸² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 43.

³⁸³ Cfr. in proposito il considerando 36 DQ (rifusione) il quale recita: «[i] familiari, semplicemente per la loro relazione con il rifugiato, sono di norma esposti ad atti di persecuzione al punto che tale circostanza potrebbe costituire la base per beneficiare dello status di rifugiato». Cfr. anche la sezione 1.6.2.4.2 in appresso, che tratta il motivo di persecuzione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale, compresi i familiari.

³⁸⁴ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 51.

³⁸⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punti da 37 a 43.





La **CGUE ha respinto l'esistenza di un siffatto requisito di dar prova di riservatezza o di occultamento** nella sentenza *Y e Z* e nella sentenza *X, Y e Z*. Nella causa *Y e Z*, è stato chiesto alla CGUE se il timore di essere perseguitato sia fondato quando l'interessato, senza che gli venga imposto di abbandonare la pratica religiosa, possa «evitare di esporsi a una persecuzione [...] rinunciando ad esercitarvi taluni atti religiosi»³⁸⁶. Successivamente nelle cause riunite *X, Y e Z*, è stata sottoposta alla CGUE una questione simile, ossia se sia lecito attendersi che, per evitare la persecuzione, il richiedente «nasconda la propria omosessualità [a tutti nel suo paese d'origine] o dia prova di riservatezza nell'esprimere tale orientamento sessuale»³⁸⁷.

Nella sentenza *Y e Z*, la CGUE ha poi esaminato le disposizioni dell'articolo 4 DQ [attuale articolo 4 DQ (rifusione)] nel suo complesso per determinare se sia ragionevole attendersi che un richiedente rinunci a pratiche religiose che lo esporrebbero a un rischio di persecuzione. La Corte ha dichiarato:

[d]a nessuna [delle disposizioni dell'articolo 4 DQ] risulta che, nel valutare l'entità del rischio di subire effettivamente atti di persecuzione in un determinato contesto, occorre prendere in considerazione la possibilità che il richiedente avrebbe di evitare un rischio di persecuzione rinunciando alla pratica religiosa controversa e, di conseguenza, alla protezione che la direttiva si prefigge di garantirgli riconoscendogli lo status di rifugiato. Di conseguenza, quando è assodato che, una volta rientrato nel proprio paese d'origine, l'interessato si dedicherà a una pratica religiosa che lo esporrà ad un rischio effettivo di persecuzione, gli dovrebbe essere riconosciuto lo status di rifugiato [...]. La circostanza che egli possa scongiurare il rischio rinunciando a taluni atti religiosi non è, in linea di principio, pertinente.

[...]

Nell'esaminare su base individuale una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, dette autorità [competenti] non possono ragionevolmente aspettarsi che il richiedente rinunci a tali atti religiosi³⁸⁸.

Tuttavia l'importanza di una particolare pratica per il richiedente è un elemento pertinente di cui tenere conto nella valutazione del livello di rischio che la persona in questione correrebbe nel paese di origine. Come affermato dalla CGUE:

[l]a circostanza soggettiva che l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico, colpita dalle restrizioni contestate, sia particolarmente importante per l'interessato al fine di conservare la sua identità religiosa costituisce un elemento pertinente nella valutazione del livello di rischio che il richiedente corre nel suo paese d'origine a causa della sua religione, quand'anche l'osservanza di siffatta pratica religiosa non costituisca un elemento centrale per la comunità religiosa in oggetto³⁸⁹.

³⁸⁶ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 73.

³⁸⁷ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 65.

³⁸⁸ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti da 78 a 80 (grassetto aggiunto). Cfr. anche sezione [1.6.2.2](#) sulla religione come motivo di persecuzione.

³⁸⁹ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 70.



Inoltre, all'atto della valutazione se il timore del richiedente di essere perseguitato sia fondato, le autorità competenti «cercano di appurare se le circostanze accertate rappresentino o meno una minaccia tale da far fondatamente temere alla persona interessata, alla luce della sua situazione individuale, di essere effettivamente oggetto di atti di persecuzione»³⁹⁰. Questa valutazione dell'entità del rischio deve, inoltre, «[essere] fondata unicamente sull'esame concreto dei fatti e delle circostanze»³⁹¹.

Nella sentenza X, Y e Z, la CGUE ha adottato un approccio analogo e ha concluso che **«non [ci si può] ragionevolmente [attendere] che, per evitare il rischio di persecuzione, [i richiedenti nascondano] la [loro] omosessualità nel [loro] paese di origine o [diano] prova di riservatezza nell'esprimere il [loro] orientamento sessuale»**³⁹². Ciò esclude, tuttavia, **gli atti considerati penalmente rilevanti** ai sensi del diritto nazionale degli Stati membri dell'UE³⁹³. A parte quanto sopra, ai fini della determinazione dei motivi di persecuzione, non sono previste limitazioni quanto «all'atteggiamento che i membri dello specifico gruppo sociale possono adottare relativamente alla loro identità o ai comportamenti rientranti o meno nella nozione di orientamento sessuale»³⁹⁴. Esigere dai membri di un gruppo sociale che condividono lo stesso orientamento sessuale che nascondano tale orientamento è «contrario al riconoscimento stesso di una caratteristica così fondamentale per l'identità che gli interessati non dovrebbero essere costretti a rinunciarvi»³⁹⁵, né è lecito attendersi che, per evitare la persecuzione, un richiedente asilo nasconda il proprio orientamento sessuale³⁹⁶. A tale riguardo, non si deve tener conto del fatto che un richiedente potrebbe evitare il rischio di persecuzione dando prova, nell'esprimere il proprio orientamento sessuale, di maggiore riservatezza rispetto a una persona eterosessuale³⁹⁷.

Nell'applicare in procedimenti interni la sentenza pronunciata dalla CGUE nella causa Y e Z, il tribunale amministrativo federale tedesco ha seguito l'approccio secondo cui non è legittimo attendersi riservatezza o discrezione³⁹⁸.

³⁹⁰ CGUE (GS), 2012, Y e Z, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76.

³⁹¹ CGUE (GS), 2012, Y e Z, op. cit. alla nota ³⁶, punto 77.

³⁹² CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 74 a 76.

³⁹³ CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 66 a 67.

³⁹⁴ CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 67 a 68.

³⁹⁵ CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punto 70.

³⁹⁶ CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punto 71.

³⁹⁷ CGUE, 2013, X, Y e Z, op. cit. alla nota ²⁸, punto 75; cfr. anche *Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 6 marzo 2019, WA (Pakistan) v Secretary of State for the Home Department, [2019] EWCA Civ 302.*

³⁹⁸ BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 23.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ²⁴², punto 27. Cfr. anche *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'8 febbraio 2017, n. 379378, FR:CECHR:2017:379378.20170208, che stabilisce che un richiedente non dovrebbe essere obbligato a nascondere la propria omosessualità o a limitare l'espressione del proprio orientamento sessuale per evitare il rischio di persecuzione; e *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa ceca), sentenza del 29 maggio 2014, XY c Ministero dell'Interno, n. 5, Azs 2/2013-26 (sintesi in inglese di questa controversia presentata e discussa al seminario IARLJ tenutosi a Berlino il 1° giugno 2015: «Refugee Recognition and Discreet Behaviour»). In questo caso, l'organo giudiziario ceco ha seguito l'approccio adottato dalla CGUE nella causa Y e Z, riguardante un iraniano convertito al cristianesimo. Le informazioni pertinenti sul paese di origine hanno indicato, tra l'altro, che nonostante la continua e grave repressione dei convertiti in Iran (pena di morte prevista dalla legge, tortura, detenzione), tali persone non sono condannate alla pena di morte dagli organi giudiziari iraniani se rinunciano alla loro conversione durante il processo, così come che le autorità iraniane di solito tollerano una religione non islamica se viene praticata in privato e non promossa in luoghi pubblici. Facendo riferimento alla sentenza della CGUE nelle cause Y e Z, la Corte suprema amministrativa ha comunque ribadito che non si può chiedere a un richiedente protezione internazionale di evitare la persecuzione nel paese di origine astenendosi dall'esprimere pubblicamente la propria fede.





Le succitate conclusioni tratte dalla sentenza Y e Z e dalla sentenza X, Y e Z sono applicabili, per analogia, anche alle opinioni politiche³⁹⁹. Tuttavia, la CGUE non si è ancora pronunciata in merito alla questione.

1.6. Motivi di persecuzione (articolo 9, paragrafo 3, e articolo 10)

La presente sezione esamina il nesso tra i motivi di persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti e passa poi a trattare i cinque motivi di persecuzione. La presente sezione consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 13.

Tabella 13. Struttura della sezione 1.6

Sezione	Titolo	Pagina
1.6.1	Nesso tra i motivi della persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti (articolo 9, paragrafo 3)	95
1.6.2	Motivi di persecuzione [articolo 2, lettera d), e articolo 10]	99

1.6.1. Nesso tra i motivi della persecuzione e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti (articolo 9, paragrafo 3)

L'articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione) prescrive quanto segue.

Articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione)

In conformità dell'articolo 2, lettera d), i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo o alla mancanza di protezione contro tali atti.

In altre parole, il nesso richiesto può essere collegato alternativamente:

- agli **atti di persecuzione** (sezione 1.6.1.1); oppure
- alla **mancanza di protezione contro tali atti** (sezione 1.6.1.2).

1.6.1.1. Nesso con gli atti di persecuzione

La prescrizione che impone l'esistenza di un nesso rende evidente il fatto che gli atti di persecuzione in quanto tali non qualificano una persona come rifugiato se non quando sono commessi **per uno dei motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 DQ (rifusione)**. Tali motivi sono razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale e opinioni politiche. Esiste un consenso generale sul fatto che per stabilire il nesso causale richiesto non è necessario che gli atti siano imputabili **unicamente** a uno dei cinque motivi in questione.

³⁹⁹ Cfr. *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 21 novembre 2018, 201701423/1/V2, NL:RVS:2018:3735, punti 5.6, 5.7 e 19.1.



Vi possono essere anche altri motivi per i quali è stato compiuto un atto persecutorio⁴⁰⁰. Ad esempio, nei casi di tratta, la motivazione principale dei trafficanti può essere di tipo economico, ma questi ultimi possono comunque prendere di mira le vittime per uno o più dei cinque motivi di cui all'articolo 10⁴⁰¹.

La CGUE deve ancora pronunciarsi sull'esatta natura del nesso necessario ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3. Esiste una significativa giurisprudenza nazionale che ritiene che tale nesso, come quello da stabilire ai sensi della convenzione relativa allo status dei rifugiati, sia dimostrata se uno dei motivi è un **fattore concorrente**⁴⁰². Pertanto, se uno dei motivi della persecuzione è un fattore concorrente, non deve essere la causa unica, primaria o principale, una causa diretta o indiretta o una causa eccezionale. È sufficiente che un motivo di persecuzione, quale indicato all'articolo 10 DQ (rifusione), possa essere individuato come pertinente per la causa del rischio di subire persecuzioni⁴⁰³.

In modo analogo, pur utilizzando il linguaggio della fermezza, la Corte suprema amministrativa ceca ha affermato che non è necessario che la razza, la religione, la cittadinanza, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale, l'opinione politica o il genere siano l'unico motivo di persecuzione del richiedente. È sufficiente che uno di essi sia il motivo decisivo del danno grave o determini il diniego dell'erogazione di protezione⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ Cfr. ad esempio *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 9 novembre 2016, *SM Refugee Appeals Tribunal*, [2016] IEHC 638 [in appresso *High Court* (Alta corte) (Irlanda), 2016, *SM v Refugee Appeals Tribunal*], sentenza nella quale si afferma che il motivo della convenzione deve essere «un fattore concorrente determinante» e che l'esistenza di altri motivi (nel caso di specie la corruzione della polizia da parte del presunto autore dello stupro riconosciuto come persecuzione) «non vanificherebbe la richiesta di protezione ai sensi della convenzione» (punto 66); *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 30 settembre 2008, *SN v Ministry of Interior*, n. 5, Azs 66/2008-70 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte suprema amministrativa (Cechia), 2008, *SN v Ministry of Interior*, n. 5, Azs 66/2008-70 ([sintesi in inglese](#))]; e *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 25 marzo 1999, *Islam v Secretary of State for the Home Department Immigration Appeal Tribunal and Another, ex parte Shah*, [1999] UKHL 20 [in appresso: *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*].

⁴⁰¹ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7: L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, 7 aprile 2006, HCR/GIP/06/07 (in appresso: UNHCR, «[Linee guida di protezione internazionale n. 7](#)»), punto 32. Cfr. anche *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 12 aprile 2021, n. 5, Azs 317/2020-28 [in appresso: Corte suprema amministrativa (Cechia), 2021, n. 5, Azs 317/2020-28], punto 20. Cfr. sezione 3.3.1.3 in appresso (in merito al contesto della tratta).

⁴⁰² *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 18 ottobre 2006, *Secretary of State for the Home Department/K; Fornah v Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 46 [in appresso: *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*], punto 17 (pur accogliendo l'interpretazione di «causa concorrente», Lord Bingham ha utilizzato l'espressione «motivo effettivo»). *BVerwG* (Germania), sentenza del 24 novembre 2009, [10 C 24.08](#) ([traduzione in inglese](#)), punto 16, nella quale è stato sostenuto che la questione è se «le misure di persecuzione interessano l'individuo, almeno in parte, a causa di caratteristiche rilevanti ai fini dell'asilo».

⁴⁰³ Cfr. anche *Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), sentenza del 6 settembre 2002, n. [72635/01](#), punto 173, che recita: «[è] sufficiente che il richiedente asilo dimostri che il motivo della convenzione è una causa che contribuisce al rischio di "subire persecuzioni". Non è necessario che tale causa sia l'unica causa principale, la causa diretta, la causa indiretta o la causa eccezionale. È sufficiente che un motivo di persecuzione possa essere individuato come pertinente per la causa del rischio di subire persecuzioni. Tuttavia, se il motivo della convenzione è remoto al punto da essere irrilevante, il nesso di causalità non è stato stabilito».

⁴⁰⁴ Corte suprema amministrativa (Cechia), 2008, *SN/Ministry of Interior*, n. 5, Azs 66/2008-70 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁴⁰³. Si noti che il genere è esplicitamente elencato come uno dei motivi di persecuzione nella [legge ceca in materia di asilo](#), articolo 12, lettera b). Cfr. anche *Colloquium on Challenges in International Refugee Law*, «[The Michigan guidelines on nexus to a convention ground](#)», *Michigan Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, 2002, pagg. 210-221 (in appresso: «[The Michigan guidelines on nexus to a convention ground](#)»), punto 13.





Un richiedente potrebbe non essere in grado di dimostrare i motivi della persecuzione. **Tale circostanza solleva la domanda in merito a come si dovrebbe constatare la sussistenza di un motivo di persecuzione.**

L'articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione) afferma quanto segue.

Articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione)

Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

Di conseguenza, nella causa *EZ*, relativa al rifiuto di prestare il servizio militare nel contesto di un conflitto armato, la CGUE ha rilevato che:

in un contesto di conflitto armato, in particolare di guerra civile, e in assenza di una possibilità legale di sottrarsi agli obblighi militari, è altamente probabile che il rifiuto di prestare servizio militare sia interpretato dalle autorità come un atto di opposizione politica, a prescindere dalle motivazioni personali eventualmente più complesse dell'interessato⁴⁰⁵.

Il nesso causale con le conseguenze persecutorie di un atto o misura può essere dimostrato **o dalla motivazione soggettiva del persecutore, o dall'effetto oggettivo della misura in questione**⁴⁰⁶. Come affermato dalla *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito: «[n]on occorre che il trattamento persecutorio sia motivato da ostilità, malvagità o animosità da parte del persecutore, i cui motivi professati o apparenti possono essere ma anche non essere la ragione vera della persecuzione. Ciò che conta è la ragione vera»⁴⁰⁷.

1.6.1.2. Nesso con la mancanza di protezione

Per far fronte alle potenziali lacune di protezione, la proposta della Commissione concernente la modifica della direttiva 2004/83/CE prevede esplicitamente che la condizione del nesso tra gli atti di persecuzione e i motivi della persecuzione ricorra anche quando sussiste un collegamento tra gli atti di persecuzione e la mancanza di protezione contro tali atti⁴⁰⁸. La proposta è stata adottata e la direttiva è stata modificata di conseguenza per introdurre il nesso causale tra un motivo di persecuzione e l'atto di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti. Pertanto, mentre l'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva qualifiche originale richiede unicamente l'esistenza di un nesso

⁴⁰⁵ CGUE, 2020, *EZ*, 2020, op. cit. alla nota ³², punto 60.

⁴⁰⁶ *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) (Corte costituzionale federale, Germania), decisione del 10 luglio 1989, *2 BvR 502/86 u.a.*, vol. 80, pag. 315 (traduzione in inglese) [in appresso: Corte costituzionale federale (BVerfG) (Germania), 1989, *2 BvR 502/86 u.a.*] (traduzione in inglese)].

⁴⁰⁷ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁵, punto 17. Cfr. anche «*The Michigan guidelines on nexus to a convention ground*», op. cit. alla nota ⁴⁰⁷, punto 9 e High Court (Alta corte) (Australia), *Chen Shi Hai v Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, [2000] 170 ALR 553, punto 73.

⁴⁰⁸ Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)*, COM(2009) 551 definitivo, pagg. 7-8 [in appresso: Commissione europea, *proposta di DQ (rifusione) — relazione*, 2009].



tra i motivi di cui all'articolo 10 e gli atti di persecuzione, l'articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione) prevede un'altra possibilità: i motivi di persecuzione possono essere **collegati anche alla mancanza di protezione contro atti di persecuzione**⁴⁰⁹.

Con tale aggiunta, introdotta dalla DQ (rifusione), l'articolo 9, paragrafo 3, ora copre la questione del nesso causale sia che la persecuzione venga inflitta unicamente da soggetti diversi dallo Stato, sia che venga inflitta da soggetti statali e soggetti non statali. La Commissione europea ha rilevato:

[s]pesso, quando la persecuzione è perpetrata da soggetti diversi dallo Stato, come milizie, clan, organizzazioni criminali, comunità locali o famiglie, l'atto di persecuzione non è commesso per uno dei motivi di cui alla convenzione [sui rifugiati] ma, ad esempio, per motivi criminosi o per vendetta privata. Tuttavia, accade di frequente che lo Stato non sia in grado o non voglia fornire protezione alla persona interessata **per un motivo connesso alla convenzione [sui rifugiati]** (ad esempio, religione, sesso, origine etnica, ecc.). Per far fronte alle potenziali lacune di protezione, la proposta prevede esplicitamente che la condizione del collegamento tra gli atti di persecuzione e i motivi della persecuzione ricorre anche quando sussiste un collegamento tra gli atti di persecuzione e la mancanza di protezione contro tali atti⁴¹⁰.

Se ad esempio un soggetto responsabile della protezione non protegge attraverso la polizia gruppi etnici o razziali contro attività criminose commesse da gruppi privati o da singoli individui, l'indisponibilità ad accordare la protezione può rappresentare una persecuzione, come ha opportunamente illustrato la *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito nella causa *Shah and Islam*, in cui Lord Hoffmann ha osservato:

un negoziante ebreo è aggredito da una banda organizzata da un concorrente ariano che danneggia il suo negozio, lo malmena e minaccia di rifarlo se il negoziante tiene aperta la sua attività. Il concorrente e la sua banda sono motivati da rivalità d'affari e dal desiderio di regolare vecchi conti personali, ma non avrebbero fatto ciò che hanno fatto se non avessero saputo che le autorità li avrebbero lasciati agire impunemente. E il motivo per il quale potevano contare sull'impunità era che la vittima era un ebreo. È perseguitato per motivi razziali? Di nuovo, a mio parere, la risposta è affermativa. Un elemento essenziale della persecuzione, la mancata protezione da parte delle autorità, si fonda sulla razza. È vero che una risposta alla domanda "perché è stato aggredito?" sarebbe "perché un concorrente voleva che chiudesse la sua attività", ma un'altra risposta, e a mio parere la risposta giusta nel contesto della convenzione, sarebbe "è stato aggredito da un concorrente che sapeva che [il negoziante ebreo] non avrebbe beneficiato di alcuna protezione in quanto ebreo"⁴¹¹.

⁴⁰⁹ Cfr. anche il considerando 29 DQ (rifusione) il quale recita: «[u]na delle condizioni per l'attribuzione dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra è l'esistenza di un nesso causale tra i motivi di persecuzione, tra cui razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti».

⁴¹⁰ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pagg. 7-8 (grassetto aggiunto). Cfr. anche VG München, sentenza del 19 aprile 2016., [M 12 K 16.30473](#); e le seguenti decisioni del RVV/CCE (Belgio): sentenza dell'11 settembre 2013, n. [109.598](#); sentenza del 29 settembre 2009, n. [32.222](#); sentenza del 12 ottobre 2010, n. [49.339](#); e sentenza del 17 dicembre 2015, n. [158.868](#).

⁴¹¹ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, [Islam and Shah](#), op. cit. alla nota ⁴⁰³, come affermato da Lord Hoffmann.



Come illustrato dettagliatamente in appresso nella sezione 1.8, la mancanza di protezione da parte del soggetto responsabile della protezione contro la persecuzione implica che tale soggetto responsabile della protezione non voglia e/o non sia in grado di assicurare una protezione effettiva e non temporanea a cui il richiedente possa avere accesso. Nell'esempio del negoziante ebreo, il soggetto responsabile della protezione (lo Stato in questo caso) non era ovviamente disposto a fornire protezione.

In sintesi, nei casi in cui il responsabile della persecuzione è lo Stato o un partito o un'organizzazione che controlla lo Stato o una parte consistente del suo territorio, l'atto deve essere stato perpetrato per uno dei motivi di cui all'articolo 10. Tuttavia, nei casi in cui vi sia un responsabile non statale della persecuzione, il nesso tra l'atto e i motivi di cui all'articolo 10 può essere stabilito in due modi. Occorre stabilire se il **soggetto non statale** ha un motivo ai sensi dell'articolo 10 per perpetrare la persecuzione. Ma si può anche stabilire se un **soggetto responsabile della protezione** (definito all'articolo 7 come lo «Stato [o] partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio») non fornisce protezione contro tale persecuzione e uno dei motivi è la razza, la religione, la nazionalità, l'opinione politica o l'appartenenza a un determinato gruppo sociale.

In ognuno di questi scenari, il nesso deve essere stabilito attraverso la valutazione delle prove⁴¹².

Gli atti di persecuzione con i quali deve essere dimostrato un nesso possono ovviamente assumere la forma di quelli enumerati all'articolo 9, paragrafo 2, ma tale elenco di atti è meramente indicativo.

1.6.2. Motivi di persecuzione [articolo 2, lettera d), e articolo 10]

I motivi della persecuzione sono una componente essenziale della definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, paragrafo d), DQ (rifusione). Ciò definisce un rifugiato come segue.

Articolo 2, lettera d), DQ (rifusione)

[...] cittadino di un paese terzo il quale, 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, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12; [grassetto aggiunto.]

Tale definizione riproduce il contenuto della definizione di cui all'articolo 1 A, paragrafo 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati, individuando in modo esaustivo cinque motivi. Fatto salvo il caso in cui i richiedenti possano dimostrare di avere un timore fondato di subire persecuzioni per uno o più di questi cinque motivi, non potranno qualificarsi come rifugiati⁴¹³.

⁴¹² CGUE, 2020, EZ, 2020, op. cit. alla nota ³², punto 50.

⁴¹³ CGUE, 2020, EZ, 2020, op. cit. alla nota ³², punto 46.



L'articolo 10, paragrafo 1, DQ (rifusione) indica una serie di elementi di cui si deve tenere conto nel valutare i motivi di persecuzione. Tale disposizione cerca di aggiungere dettagli definitivi ai motivi indicati, ma non definiti, di cui all'articolo 1 A, paragrafo 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati. Ciascuno degli elementi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, è qualificato dal termine «in particolare», che indica che i fattori riportati sono rilevanti ma non esaustivi⁴¹⁴.

I cinque motivi di persecuzione enumerati nell'articolo 2, lettera d), e nell'articolo 10, paragrafo 1, DQ (rifusione) sono riprodotti nella tabella 14.

Tabella 14. Motivi di persecuzione di cui all'articolo 2, lettera d), e all'articolo 10, paragrafo 1, DQ (rifusione)

1	Razza	Articolo 10, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione)	Sezione 1.6.2.1
2	Religione	Articolo 10, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione)	Sezione 1.6.2.2
3	Nazionalità	Articolo 10, paragrafo 1, lettera c), DQ (rifusione)	Sezione 1.6.2.3
4	Appartenenza a un determinato gruppo sociale	Articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione)	Sezione 1.6.2.4
5	Opinione politica	Articolo 10, paragrafo 1, lettera e), DQ (rifusione)	Sezione 1.6.2.5

Né la DQ (rifusione) né la convenzione relativa allo status dei rifugiati attribuisce importanza all'ordine di enumerazione di tali motivi: non esiste una gerarchia. È possibile che un richiedente stabilisca un nesso con più di uno dei cinque motivi. Inoltre, i motivi possono sovrapporsi, come accade quando un opponente politico appartiene a un gruppo religioso e attira su di sé atti di persecuzione in ragione della sua opinione politica e della sua religione.

Se non è in grado di dimostrare almeno un motivo di persecuzione, un richiedente non può essere qualificato come rifugiato. Come discusso ulteriormente nella sezione [3.4.2](#) sotto riportata, le vittime di carestie o disastri naturali, ad esempio, non potranno presentare una richiesta valida di protezione in qualità di rifugiati fatto salvo il caso in cui vi sia un collegamento tra i motivi di cui all'articolo 10 e l'atto di persecuzione o l'assenza di protezione contro l'atto in questione (inoltre, tali soggetti potrebbero avere difficoltà a dimostrare che la loro situazione deriva da un responsabile della persecuzione). Analogamente, i civili in situazioni di conflitto armato, che rischiano di subire violenze indiscriminate in circostanze in cui non c'è alcun motivo di persecuzione alla base del danno che temono, non potrebbero presentare una domanda valida di riconoscimento dello status di rifugiato⁴¹⁵ (per un'analisi più approfondita delle circostanze in cui tali casi possono comunque stabilire un nesso con un motivo di cui all'articolo 10, cfr. sezione [3.2.1.3](#).)

⁴¹⁴ Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori, 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, 25 settembre 2002, doc. UE 12199/02 ASILE 45; e Consiglio europeo, gruppo Asilo, risultati dei lavori (doc. UE 12620/02), op. cit. alla nota ²³⁰; entrambi citati da Hailbronner, K. e Alt, S., «Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, *Articles 1-10*» (in appresso Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*), in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 1080.

⁴¹⁵ CNDA (Francia), sentenza del 4 giugno 2018, *M. M.A.*, n. 16039973 C [in appresso: CNDA (Francia), 2018, *M. M.A.*, n. 16039973 C], punto 7.





L'esame di ciascuno dei cinque motivi richiede normalmente una valutazione dell'eventualità che la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o l'opinione politica del richiedente costituisca un motivo per cui gli atti di persecuzione sono diretti contro la sua persona⁴¹⁶. Così, ad esempio, un atto di persecuzione può colpire il richiedente perché segue una particolare religione o ha una particolare opinione politica. Tuttavia, se il richiedente non pratica in effetti tale religione o non ha tale opinione politica, ciò non significa necessariamente che non si possa stabilire un motivo della persecuzione. Come chiarito dall'articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione), la questione finale non è se essi possiedano effettivamente la caratteristica in questione, ma se tale caratteristica sia stata loro attribuita dal responsabile della persecuzione⁴¹⁷.

L'articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione) afferma quanto segue.

Articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione)

Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

Il testo dell'articolo 10, paragrafo 2, riflette l'assioma centrale del diritto dei rifugiati, secondo cui fondamentalmente ciò che conta quando si valuta il rischio di «essere perseguitati» per un motivo pertinente **non è chi è il richiedente o quali caratteristiche possiede, bensì come è percepito dai responsabili delle persecuzioni**. In effetti, possono verificarsi altresì circostanze nelle quali la presentazione della domanda di protezione internazionale porta di per sé all'attribuzione di un'opinione politica negativa. Ciò può verificarsi, ad esempio, se una tale azione è stata considerata alla stregua di una posizione ostile nei confronti del governo del paese di origine e quindi qualificabile come la professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali responsabili della persecuzione⁴¹⁸. I responsabili della persecuzione e le vittime possono persino condividere la caratteristica individuata come motivo di persecuzione. Ciò non impedisce che il maltrattamento dell'uno da parte dell'altro sia motivo di persecuzione (come nel caso in cui le responsabili della mutilazione genitale femminile abbiano esse stesse subito tale pratica). Come rilevato dalla

⁴¹⁶ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 24.

⁴¹⁷ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 60. Cfr. anche, ad esempio, CNDA (Francia), sentenza dell'8 gennaio 2019, *M. S.*, n. 17049487 R; e CNDA (Francia), sentenza del 28 novembre 2018, *M. O.*, n. 18007777 R. In entrambi i casi, la CNDA ha constatato che i ricorrenti avevano un timore fondato di subire persecuzioni a causa delle opinioni filogovernative e filo-occidentali che sarebbero state loro attribuite dai talebani e da altri gruppi di opposizione come conseguenza dell'aver lavorato rispettivamente nell'esercito e nella polizia locale. Entrambe le sentenze fanno riferimento all'articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione) e si basano sulla sentenza del *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia) del 14 giugno 2010, *OFPPRA c. M. A.*, n. 323669, FR:CESSR:2010:323669.20100614 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), 2010, *OFPPRA c. M. A.*, n. 323669]; e *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), 2012, *RT (Zimbabwe)*, op. cit. alla nota ³⁶⁴, punto 44.

⁴¹⁸ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 83. In *Asylum and Immigration Tribunal* (tribunale per l'immigrazione e le richieste di asilo, Regno Unito) (AIT), sentenza del 29 novembre 2007, *HS (returning asylum seekers) Zimbabwe CG*, [2007] UKAIT 94, l'organo giudiziario ha preso in considerazione l'argomentazione secondo cui le autorità dello Zimbabwe dell'epoca avrebbero percepito il semplice fatto che uno dei loro cittadini avesse chiesto asilo come un atto di slealtà che costituiva un'opinione politica (sebbene alla fine abbia respinto tale argomentazione).



House of Lords (Camera dei Lord, Regno Unito) in un caso relativo a questo tema: «[s]pesso chi è già stato perseguitato perpetuerà la persecuzione nelle generazioni successive [...]»⁴¹⁹.

Il fatto che un motivo specifico di persecuzione possa esistere se il richiedente possiede effettivamente la caratteristica in questione o se gli viene attribuita detta caratteristica suggerisce che è conveniente utilizzare una valutazione in due fasi quando si considerano i motivi della persecuzione. Nel contesto di tale valutazione ci si chiede innanzitutto se «il richiedente rischia di essere perseguitato per uno dei motivi di cui all'articolo 2, lettera d), e all'articolo 10, DQ (rifusione) perché possiede effettivamente una caratteristica specifica?». Successivamente ci si chiede: «anche qualora non possieda tale caratteristica, quest'ultima gli sarà comunque attribuita?».

1.6.2.1. Razza [articolo 10, paragrafo 1, lettera a)]

Articolo 10, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione)

Motivi di persecuzione

Il termine «razza» si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza a un determinato gruppo etnico;

La Commissione europea ha rilevato che il termine «razza» «dovrebbe essere interpretato nel senso più ampio del termine a includere tutti i tipi di gruppi etnici e tutte le definizioni sociologiche date al termine»⁴²⁰. Analogamente l'ampiezza del concetto di «razza» è precisata dalla convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale che identifica la discriminazione basata sulla «razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica»⁴²¹.

Gli obiettivi di lotta alla discriminazione sono elementi centrali della disciplina europea in materia di diritti umani. Lo stesso TUE nell'articolo 2 sottolinea la centralità della non discriminazione tra i valori comuni agli Stati membri. L'articolo 21 della Carta UE vieta la discriminazione fondata su motivi tra cui la razza e, nell'esame di una domanda alla luce della CEDU, tale discriminazione può essere un fattore che porta a concludere nel senso della

⁴¹⁹ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁵, punto 110.

⁴²⁰ Commissione europea, [proposta relativa alla DQ — relazione](#), 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 21. L'interpretazione della Commissione rispecchia quella delineata in UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 68. Tale punto recita: «[l]a razza, nel presente contesto, deve essere intesa nel suo senso più ampio, in maniera da includere tutti i tipi di gruppi etnici che sono indicati come «razze» nell'uso comune. Spesso ciò comporta anche l'appartenenza a uno specifico gruppo sociale di discendenza comune che costituisce una minoranza all'interno di una popolazione più ampia. La discriminazione per motivi di razza è stata condannata a livello mondiale come una delle più eclatanti violazioni dei diritti umani. La discriminazione razziale rappresenta quindi un elemento importante per determinare l'esistenza della persecuzione».

⁴²¹ Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, articolo 1, paragrafo 1. La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ha definito la discriminazione razziale diretta come qualsiasi differenza di trattamento «fondata su un motivo quale la razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, che non ha alcuna giustificazione obiettiva e ragionevole [...]». Cfr. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), [Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI \(modificata\) sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale](#), adottata il 13 dicembre 2002 e modificata il 7 dicembre 2017. Le raccomandazioni del 2002 sono state citate dalla Corte EDU (GC), sentenza del 13 novembre 2007, [DH and Others/Czech Republic](#), n. 57325/00, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, punto 60.





sussistenza di un trattamento degradante⁴²². Ad esempio, l'Alta Corte amministrativa del Baden-Württemberg, in Germania, ha riconosciuto come rifugiata una donna tibetana che era stata violentata dalle forze di sicurezza a motivo della sua razza⁴²³.

1.6.2.2. Religione [articolo 10, paragrafo 1, lettera b)].

Articolo 10, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione)

Motivi di persecuzione

il termine «religione» include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;

Nelle parole della CGUE, ciò costituisce una definizione «ampia», in quanto, nel quadro della direttiva, la nozione di religione «[integra] il complesso delle sue componenti, siano esse pubbliche o private, collettive o individuali»⁴²⁴. Il concetto si estende, tra l'altro, all'ateismo, all'agnosticismo e all'umanesimo, in quanto qualsiasi credo è un possibile motivo di persecuzione. Nelle sue conclusioni nella causa Y e Z, l'avvocato generale Bot ha osservato che la libertà di religione «è la libertà di avere una religione, di non averne o di cambiarla»⁴²⁵.

Ad esempio, una decisione del tribunale dell'asilo austriaco ha riconosciuto, nel caso di una donna afghana che avrebbe potuto subire un grave danno per aver rifiutato di sottostare ai riti e alle usanze associati alla religione, che la persecuzione può essere perpetrata per motivi religiosi⁴²⁶. Altri esempi tratti dalla giurisprudenza francese e tedesca riguardano gli ahmadi dell'Algeria⁴²⁷, un musulmano della Repubblica centrafricana a rischio di persecuzione da parte, tra gli altri, delle milizie anti-balaka e di membri radicalizzati della popolazione cristiana di Bangui⁴²⁸, un afghano di origine hazara che si era convertito al cristianesimo⁴²⁹ e un ateo di Gaza⁴³⁰.

⁴²² Corte europea dei diritti dell'uomo, relazione del 14 dicembre 1973, *East African Asians v United Kingdom*, nn. da 4403/70 a 4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, da 4476/70 a 4478/70, 4486/70, 4501/70 e da 4526/70 a 4530/70; Corte EDU (GC), sentenza del 10 maggio 2001, *Cyprus v Turkey*, n. 25781/94, CE:ECHR:2001:0510JUD002578194, punto 306; e Corte EDU, sentenza del 15 giugno 2010, *SH v United Kingdom*, n. 19956/06, CE:ECHR:2010:0615JUD001995606.

⁴²³ *Verwaltungsgerichtshof* (VGH) (Alta corte amministrativa tedesca) del Baden-Württemberg, sentenza del 3 novembre 2011, *A 8 S 1116/11* (sintesi in inglese). Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 20 novembre 2018, *M. H.*, n. 13027358 C, riguardante un apolide rohingya riconosciuto come rifugiato a causa delle sue «origini rohingya» (nei confronti tanto del Bangladesh quanto del Myanmar).

⁴²⁴ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 63; e CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punto 78. Cfr. anche UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 71.

⁴²⁵ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Bot, del 19 aprile 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:224, punto 34.

⁴²⁶ *Asylgerichtshof* (tribunale dell'asilo, Austria), sentenza del 6 dicembre 2012, *C16 427465-1/2012* (sintesi in inglese). Cfr. anche VG di Stoccarda, sentenza del 17 dicembre 2020, *A 1 K 3918/20*, relativa a un uomo afghano che non si identificava più con il credo musulmano, non avrebbe più partecipato a cerimonie/pratiche pubbliche musulmane, non voleva appartenere ad alcuna religione ed era accusato di apostasia.

⁴²⁷ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), 2019, *M. H.*, n. 19000104 C, op. cit. alla nota ²⁵²; e CNDA (Francia), sentenza del 20 novembre 2018, *M. H. e Mme K.*, n. 17046243 e 17054313 C.

⁴²⁸ CNDA (Francia), sentenza del 20 marzo 2019, *M. H.*, n. 17000413.

⁴²⁹ CNDA (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, *M. N.*, n. 18003724 C.

⁴³⁰ *VG Meiningen*, sentenza del 23 novembre 2020, *2 K 22386/17*.



Come già osservato in precedenza, nella sezione 1.4.1, questa ampia protezione dei diritti religiosi tiene conto tanto del credo delle persone quanto del diritto di esprimere tale credo. Questi interessi giuridici distinti sono talvolta denominati *forum internum* e *forum externum*, entrambi riconosciuti come protetti⁴³¹. Questo approccio riflette i vari strumenti di diritto internazionale in materia, tra cui, in particolare, l'articolo 10 della Carta UE. L'avvocato generale Bot in *Y e Z* ha espresso il parere che non avrebbe alcun senso definire il nucleo protetto essenziale come limitato alla libertà del foro interno senza proteggere in modo analogo la manifestazione esterna di tale libertà⁴³². Nella sua sentenza, la CGUE ha stabilito che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), include la protezione da atti gravi che colpiscono la libertà del richiedente non solo di praticare il proprio credo privatamente, ma anche di viverlo pubblicamente⁴³³.

Per un'analisi del modo in cui il motivo della religione possa essere rilevante nel contesto dei casi di servizio militare, cfr. sezione 1.6.2.5.3.

1.6.2.3. Nazionalità [articolo 10, paragrafo 1, lettera c)]

Articolo 10, paragrafo 1, lettera c), DQ (rifusione)

Motivi di persecuzione

il termine «nazionalità» non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;

Sebbene la presente definizione sia palesemente ampia, questo motivo di persecuzione è stato esplorato in misura molto limitata nelle decisioni degli organi giudiziari degli Stati membri⁴³⁴ e il tema non è mai stato affrontato a livello di CGUE. Ciò nonostante, per quanto concerne l'«origine nazionale» come motivo di discriminazione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Corte internazionale di giustizia (CIG) ha stabilito che tale nozione non deve essere interpretata come un'indicazione di cittadinanza formale⁴³⁵.

In queste circostanze particolari è opportuno esaminare le interpretazioni che sono state suggerite nelle fonti secondarie non vincolanti. L'esposizione generale del contenuto del concetto di nazionalità nella DQ (rifusione) riflette quella riportata molti anni prima nel Manuale UNHCR:

[n]el presente contesto il termine “nazionalità” non si deve intendere solo nel senso giuridico di “cittadinanza”. Esso designa altresì l'appartenenza a un gruppo etnico o

⁴³¹ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 62.

⁴³² CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Bot, 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ⁴²⁸, punto 46.

⁴³³ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 63.

⁴³⁴ La sentenza dell'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2011, *ST (Ethnic Eritrean — Nationality — Return) Ethiopia CG*, op. cit. alla nota ¹²⁸, considera la questione della privazione arbitraria della cittadinanza. Sebbene il caso sia un esempio interessante delle circostanze in cui tale privazione si configura come una **persecuzione**, non discute la dimensione del motivo della convenzione.

⁴³⁵ ICJ, sentenza del 4 febbraio 2021, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v United Arab Emirates)*.



linguistico e può talvolta coincidere in parte con la nozione di “razza”. La persecuzione per motivi di nazionalità può consistere in atteggiamenti ostili e in misure pregiudizievoli dirette contro una minoranza nazionale (etnica, linguistica). In talune circostanze si può temere a ragione di essere perseguitati per il solo fatto di appartenere a questa minoranza⁴³⁶.

Questo motivo offre un contributo colmando lacune che altrimenti potrebbero esistere nel regime di protezione. La giurisprudenza di alcuni organi giudiziari non UE e la dottrina suggeriscono che può applicarsi alla persecuzione inflitta a rifugiati o apolidi in ragione del loro status di «stranieri»⁴³⁷. Inoltre, può applicarsi ai numerosi problemi che devono affrontare le persone cui sono conferite unicamente una «cittadinanza di seconda classe» o forme subordinate di «nazionalità», e alle situazioni in cui nuovi territori vengono ritagliati da territori già esistenti, dove coloro che esprimono il proprio appoggio ai governanti precedenti subiscono persecuzioni⁴³⁸.

1.6.2.4. Appartenenza a un determinato gruppo sociale [articolo 10, paragrafo 1, lettera d)]

Articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione)

Motivi di persecuzione

si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:

- i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e
- tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

In funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere;

⁴³⁶ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 74.

⁴³⁷ *Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione del 30 aprile 1992, n. 1/92 *Re SA*, in particolare la discussione di cui alla sezione *Statelessness* [apolidia]; *Federal Court* (Corte Federale, Canada), sentenza del 28 settembre 1994, *Baffoe/Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1994) 85 FTR 68 (Can FCTD); e *Court of Appeals, 6th Circuit* (Corte d'appello, 6° Circuito, Stati Uniti), sentenza del 20 maggio 2011, *Stserba v Holder*, n. 09-4312 (USCA, 6th Circuit, 2011). Cfr. anche Zimmermann, A. e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2 (definition of the term “refugee” / Définition du terme “réfugié”)», in Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pagg. 388-390 e 442; Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 397-399; e Fripp, *Nationality and statelessness in the international law of refugee status*, op. cit. alla nota ¹²⁵, pagg. 146-151.

⁴³⁸ Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 398.



La tabella 15 illustra la struttura delle due sottosezioni che seguono.

Tabella 15. Struttura della sezione [1.6.2.4](#)

Sezione	Titolo	Pagina
1.6.2.4.1	Definizione di particolare gruppo sociale	106
1.6.2.4.2	Cenni esplicativi in merito a determinati gruppi sociali	109

1.6.2.4.1. Definizione di particolare gruppo sociale

Come risulta evidente dal testo dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione), un particolare gruppo sociale è definito da due condizioni, come illustrato nella tabella 16 che segue.

Tabella 16. Le due condizioni che definiscono un determinato gruppo sociale ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione)

1	Una caratteristica innata condivisa o una storia comune che non può essere mutata oppure una caratteristica o una fede condivisa che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi
2	Un'identità distinta basata sulla percezione di una diversità da parte della società circostante

Queste due condizioni sono illustrate in una decisione della Corte suprema amministrativa ceca riguardante ex militari in Iraq. Tale decisione osserva che:

[il gruppo si può] definire con relativa facilità, perché è costituito dalle persone che, prima della caduta del regime di Saddam Hussein, erano coinvolte nell'esercito e in altre forze armate, oppure partecipavano all'esercizio del potere, e per questo motivo sono percepite dal resto della popolazione come sostenitori o rappresentanti del vecchio regime, specialmente quando seguono anche la religione sunnita. Si tratta di un gruppo di persone che si possono identificare in modo abbastanza preciso perché hanno uno status identico o simile e queste persone potrebbero essere esposte, secondo la citata raccomandazione dell'UNHCR, al rischio di persecuzione da parte di gruppi armati e di aggressioni, che il governo iracheno non è al momento in grado di impedire⁴³⁹.

L'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), utilizza la congiunzione «e» quando stabilisce queste condizioni. La CGUE ha affermato più di una volta che si tratta di due condizioni

⁴³⁹ *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 2 agosto 2012, *HR v Ministry of the Interior*, n. 5 Azs 2/2012-49 ([sintesi in inglese](#)).



«cumulative», che devono essere entrambe soddisfatte per qualificarsi come un determinato gruppo sociale⁴⁴⁰.

L'«identità distinta», di cui alla seconda condizione, può essere dimostrata dalla **discriminazione**. Come rilevato dalla *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito:

il concetto di discriminazione nelle questioni che incidono sui diritti e sulle libertà fondamentali è centrale per la comprensione della convenzione. Non riguarda tutti i casi di persecuzione, anche se comportano la negazione di diritti umani, bensì la persecuzione basata sulla discriminazione. E nel contesto di un atto in materia di diritti dell'uomo, discriminazione significa operare distinzioni che i principi dei diritti umani fondamentali considerano incoerenti con il diritto di ogni essere umano alla parità di trattamento e al rispetto. [...] Scegliendo di utilizzare il termine generale “determinato gruppo sociale” anziché enumerare specifici gruppi sociali, gli estensori della convenzione intendevano a mio parere includere qualsiasi gruppo che si possa considerare rientrante negli obiettivi di contrasto alla discriminazione della convenzione⁴⁴¹.

Rispetto a una caratteristica innata/condivisa o una storia comune, l'identità distinta del gruppo sociale si riferisce al modo in cui un simile **gruppo è percepito come diverso dalla società circostante**. Ciò può accadere ad esempio nel caso delle vittime della tratta di esseri umani: come ha rilevato il Consiglio di Stato francese, «al di là della rete di induzione e favoreggiamento della prostituzione che le minaccia, la società circostante o le istituzioni

⁴⁴⁰ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 45; e CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 89. Sebbene il suo parere non sia vincolante, l'UNHCR sostiene da tempo che le decisioni prese negli ordinamenti di diritto comune appaiono all'analisi dominate da due approcci, ossia l'approccio delle «caratteristiche protette» e l'approccio della «percezione sociale», e che è opportuno combinare i due approcci per far sì che la Convenzione relativa allo status dei rifugiati offra una protezione completa e fondata sui principi. Secondo la sintesi dei due approcci proposta dall'UNHCR, «è da considerarsi come un determinato gruppo sociale un gruppo di persone che condividono una caratteristica comune diversa dal rischio di essere perseguitati, o che sono percepite come un gruppo dalla società. Frequentemente la caratteristica in questione sarà una caratteristica innata, immutabile, o altrimenti d'importanza fondamentale per l'identità, la coscienza o l'esercizio dei diritti umani di una persona». Cfr. UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2: «Appartenenza ad un determinato gruppo sociale» ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, 7 maggio 2002, HCR/GIP/02/02 (in appresso: UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*), punto 11. Questo approccio è stato approvato dalla *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁵, punto 16, la quale ha ritenuto che la lettura di queste condizioni come concomitanti «avanza un criterio più stringente di quello richiesto dall'autorità internazionale». Tuttavia, nonostante sia chiaro che il termine «e» è utilizzato nel suo significato di congiunzione, la CGUE non si è ancora pronunciata in merito all'eventualità che, in considerazione del fatto che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), utilizza l'espressione «in particolare», tali due condizioni possano essere considerate come esaustive. L'analisi della Corte dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), in CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, che utilizza anche la formulazione «in particolare», sembrerebbe suggerire che non sono esaustive. Nella sentenza *Fathi*, la Corte ha dichiarato che: «a tale riguardo, dalla formulazione della disposizione in questione, e segnatamente dall'impiego della locuzione “in particolare”, emerge chiaramente che la definizione della nozione di “religione” in essa contenuta fornisce solo un elenco non esaustivo degli elementi idonei a caratterizzare tale nozione nell'ambito di una domanda di protezione internazionale fondata sul timore di essere perseguitato per via della religione» (punto 79).

⁴⁴¹ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*, op. cit. alla nota ⁴⁰³, come affermato da Lord Hoffmann.



[possono percepirle] come aventi un'identità propria, costitutiva di un gruppo sociale ai sensi della Convenzione [sui rifugiati]»⁴⁴².

È importante notare, tuttavia, come osservato in una causa della *House of Lords* (Camera dei Lord) nel Regno Unito, che la mera persecuzione non può essere l'unico elemento che i membri di un gruppo hanno in comune, poiché ciò priverebbe tale motivo di qualsivoglia contenuto significativo. Tale organo giudiziario ha affermato: «è opinione comune che esista un principio generale secondo il quale si può parlare di “determinato gruppo sociale” soltanto se il gruppo esiste indipendentemente dalla persecuzione»⁴⁴³.

Tuttavia, come stabilito dalla CGUE, l'esistenza di leggi che stigmatizzano una particolare categoria di persone può dimostrare che queste ultime sono riconosciute come parte di un gruppo e oggetto di atti specifici in una particolare società. La Corte ha dichiarato: «l'esistenza di una legislazione penale [...] che riguarda in modo specifico le persone omosessuali, consente di affermare che tali persone costituiscono un gruppo a parte che è percepito dalla società circostante come diverso»⁴⁴⁴.

Non è necessario che un determinato gruppo sociale abbia una dimensione specifica⁴⁴⁵. Come dimostrano gli esempi delle donne in talune società, è possibile che il gruppo in questione costituisca la maggioranza della popolazione. Parimenti, un determinato gruppo sociale potrebbe essere molto esiguo⁴⁴⁶.

Non è nemmeno richiesto che il determinato gruppo sociale sia coeso. Le linee guida in materia di protezione internazionale n. 2 dell'UNHCR rilevano l'ampia accettazione nella prassi statale del fatto che «un richiedente non [è] tenuto a dimostrare che i membri di

⁴⁴² *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 25 luglio 2013, n. 350661, FR:CESEC:2013:350661.20130725 ([sintesi in inglese](#)), punto 5. Il caso è stato rinviato alla CNDA (Francia) dopo l'annullamento della sentenza precedente. La Corte ha seguito l'approccio del Consiglio di Stato e ha identificato la percezione sociale per decidere nel senso dell'esistenza di un particolare gruppo sociale (cfr. CNDA (Francia), 2015, *Mlle E*, n. 10012810 [[sintesi in inglese](#)], op. cit. alla nota ¹⁸⁰). Tuttavia, in CNDA (Francia), sentenza del 29 giugno 2021, n. 20013918, *Mme A* ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: CNDA (Francia), 2021, n. 20013918, *Mme A* ([sintesi in inglese](#))], la CNDA ha deciso che una vittima di tratta in Nigeria non poteva dimostrare il requisito della percezione sociale, in quanto non vi sarebbe stata tale percezione nel Lagos (il suo Stato di origine), ma ha concesso la protezione sussidiaria in ragione del rischio a cui sarebbe stata esposta trattandosi di una donna uscita da una rete di prostituzione (punto 6).

⁴⁴³ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*, op. cit. alla nota ⁴⁰³. Il relativo ragionamento è stato elaborato in una sentenza precedente [*Court of Appeal (England and Wales)*] [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 30 giugno 1995), *Savchenkov v Secretary of State for the Home Department*, [1995] EWCA Civ 47, punto 28]: «Se un gruppo può avere come unico fondamento della sua esistenza il timore di subire persecuzioni, allora qualsiasi persona che possa dimostrare che sarebbe perseguitata per un motivo diverso dalla razza, la religione, la nazionalità o le opinioni politiche potrebbe automaticamente rivendicare l'appartenenza al gruppo sociale e soddisfare i requisiti dell'articolo 1. Se questa interpretazione fosse stata voluta, le parole “o qualsiasi altro motivo” avrebbero potuto essere sostituite dalle parole “appartenenza a un determinato gruppo sociale”. Questa è altresì la posizione assunta dall'UNHCR nelle sue *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 2. Cfr. anche BVerwG (Germania), decisione del 23 settembre 2019, 1 B 54.19, DE:BVerwG:2019:230919B1B54.19.0, punto 8.

⁴⁴⁴ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 48 a 49. Cfr. anche *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 10 dicembre 2014, *SJL v Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Attorney General*, [2014] IEHC 608, punto 50, che ha considerato che un marito e una moglie cinesi «possono essere considerati parte di un gruppo sociale definito come persone che, contrariamente alla politica del figlio unico in Cina, hanno avuto più di un figlio senza autorizzazione. La caratteristica comune è che sono genitori di più di un figlio nato in Cina senza autorizzazione ufficiale».

⁴⁴⁵ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punti da 18 a 19.

⁴⁴⁶ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 31. Cfr. anche sezione [1.6.2.4.2](#) in appresso per esempi di casi in cui una famiglia, un gruppo esiguo, è stata considerata un determinato gruppo sociale.





un determinato gruppo si conoscono o si frequentano tra di loro in quanto gruppo». In altre parole, non è necessario che il gruppo sia «coesivo»⁴⁴⁷, né che i membri del gruppo si identifichino pubblicamente come appartenenti al gruppo in questione⁴⁴⁸.

Il concetto di «determinato gruppo sociale» non deve essere confuso con quello di «persecuzione di gruppo». Nell'ambito dell'accertamento di un motivo di cui alla convenzione relativa allo status dei rifugiati basato sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale, non è necessario che il richiedente dimostri che tutti i membri di un determinato gruppo sociale sono a rischio di persecuzione⁴⁴⁹.

1.6.2.4.2. Cenni esplicativi in merito a determinati gruppi sociali

L'ultimo comma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), fa riferimento in modo specifico all'orientamento sessuale e al genere, compresa l'identità di genere, come caratteristiche comuni che possono definire un determinato gruppo sociale. Gli organi giudiziari hanno individuato anche altri gruppi sociali. Questa sezione fornisce alcuni cenni esplicativi in merito a tali gruppi⁴⁵⁰.

Per quanto riguarda il genere, compresi l'identità di genere e l'orientamento sessuale di una persona, il considerando 30 DQ (rifusione) illustra un aspetto della definizione di un determinato gruppo sociale basato su tali caratteristiche.

Considerando 30 DQ (rifusione)

Per la definizione di un determinato gruppo sociale, occorre tenere debito conto, degli aspetti connessi al sesso del richiedente, tra cui l'identità di genere e l'orientamento sessuale, che possono essere legati a determinate tradizioni giuridiche e consuetudini, che comportano ad esempio le mutilazioni genitali, la sterilizzazione forzata o l'aborto coatto, nella misura in cui sono correlati al timore fondato del richiedente di subire persecuzioni⁴⁵¹.

Le **donne** sono state riconosciute come perseguitate per motivi legati alla loro appartenenza a un determinato gruppo sociale, a causa tanto del solo loro genere quanto, più in particolare, quando formano sottogruppi. Come ha affermato l'Alta Corte irlandese, «non vi è dubbio che le donne, in generale, o le donne che sono soggette a violenza di genere, possano costituire un determinato gruppo sociale ai fini della convenzione»⁴⁵².

⁴⁴⁷ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 15.

⁴⁴⁸ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 21 dicembre 2012, *Ms A.B.*, n. 332491, FR:CEASS:2012:332491.20121221 (*sintesi in inglese*) [in appresso Consiglio di Stato (Francia), 2012, *Ms A.B.*, n. 332491], punto 2. Tale sentenza sancisce che l'appartenenza a un determinato gruppo sociale è un fatto sociale oggettivo che non dipende dall'identificazione dei suoi membri con il gruppo in questione o con lo stesso linguaggio utilizzato, [cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 23 luglio 2018, *Mme D.*, n. 17042624 R, punto 3].

⁴⁴⁹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 17. In tali linee guida si osserva che «[a]lguni membri del gruppo potrebbero non essere a rischio nei casi in cui, per esempio, nascondano la loro caratteristica condivisa, non siano noti ai persecutori o collaborino con i persecutori».

⁴⁵⁰ Per una relazione sull'evoluzione delle pratiche nei diversi Stati membri dell'UE, cfr. Commissione europea, *Valutazione dell'attuazione della direttiva sulle qualifiche (rifusione) (2011/95/UE) — Relazione finale*, 2019, pagg. 94-98. Per le vittime della tratta come possibili determinati gruppi sociali, cfr. sezione 3.3.1.3 in appresso.

⁴⁵¹ L'articolo 10 DQ (rifusione) non comprende un gruppo «fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale».

⁴⁵² *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 9 novembre 2016, *SM v Refugee Appeals Tribunal*, [2016] IEHC 638 [in appresso: *High Court* (Alta corte) (Irlanda), 2016, *SM v Refugee Appeals Tribunal*], punto 54.



Alcuni esempi di donne appartenenti a tali sottogruppi e riconosciute come rifugiate sono riportati nella tabella 17⁴⁵³. Spesso le circostanze dei loro casi comportano una somma di diverse misure di violenza di genere.

Tabella 17. Esempi di donne riconosciute dagli organi giudiziari europei come rifugiate sulla base della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale

Donne	Donne vittime di violenza di genere ⁴⁵⁴
	Donne soggette alla minaccia di un matrimonio forzato o che sono sfuggite a tale matrimonio ⁴⁵⁵
	Vedove soggette a rischio di matrimonio forzato o fuggite da un tale matrimonio (eredità vedovile/matrimonio levirato) ⁴⁵⁶
	Donne soggette a violenza domestica ⁴⁵⁷
	Donne a rischio di subire reati d'onore ⁴⁵⁸
	Donne divorziate ⁴⁵⁹

⁴⁵³ La situazione delle vittime della tratta, che spesso sono donne e ragazze e possono essere riconosciute sulla base della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale, è trattata nella sezione 3.3.1.3 di seguito riportata.

⁴⁵⁴ Cfr. ad esempio *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2016, *SM v Refugee Appeals Tribunal*, op. cit. alla nota ⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 5 maggio 2021, *Mme D.*, n. 20030921 ([sintesi in inglese](#)), riguardante una donna maliana sfuggita al matrimonio forzato; CNDA (Francia), sentenza del 14 settembre 2020, *Mme A.*, n. 19055889 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: CNDA (Francia), 2020, *Mme A.*, n. 19055889 ([sintesi in inglese](#))], riguardante una donna palestinese di Gaza che si è opposta a un matrimonio forzato; VG di Augusta, sentenza del 16 giugno 2011, *Au 6 K 11.30092* ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: VG di Augusta, 2011, *Au 6 K 11.30092* ([sintesi in inglese](#))], che ha constatato che «[l]a persecuzione che minaccia la ricorrente è legata al motivo di persecuzione della sua appartenenza al genere e all'appartenenza a un determinato gruppo sociale, ossia donne non sposate provenienti da famiglie la cui immagine tradizionale di sé richiede anche un matrimonio forzato»; e VG di Gelsenkirchen, sentenza del 18 luglio 2013, *5a K 4418/11.A* ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: VG di Gelsenkirchen (Germania), 2013, *5a K 4418/11.A* ([sintesi in inglese](#))], concernente una donna afghana in una relazione osteggiata dal padre e minacciata di matrimonio forzato con il cugino. Per altri casi francesi di matrimonio forzato nel contesto dei quali è stata riconosciuta l'appartenenza a un determinato gruppo sociale e lo status di rifugiato, cfr. nota ⁹⁸¹ in appresso.

⁴⁵⁶ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 19 giugno 2019, n. *222.826*, riguardante una donna guineana sposata da bambina con un uomo più vecchio di lei di oltre 40 anni e soggetta alla minaccia, dopo la morte del marito, di un matrimonio forzato con il fratello di lui; e *Refugee Appeals Board* (Commissione dei ricorsi dei rifugiati, Danimarca), decisione del 16 gennaio 2017, decisione non numerata ([sintesi in inglese](#)), riguardante una donna afghana soggetta alla minaccia di matrimonio forzato con il fratello del padre del suo defunto marito, soggetta a violenza domestica e riconosciuta come perseguitata in base al gruppo delle «vedove a rischio di matrimonio forzato».

⁴⁵⁷ Cfr. ad esempio le seguenti sentenze del RVV/CCE: sentenza del 18 giugno 2021, n. *256.782*, e sentenza del 17 giugno 2021, n. *256.674*, entrambe riguardanti donne guineane con figli nati al di fuori del matrimonio, sfuggite al matrimonio forzato e alla violenza domestica e riconosciute come perseguitate in base al gruppo delle «donne»; e la sentenza del 31 maggio 2021, n. *255.346*, nel contesto della quale la ricorrente ha ottenuto il riconoscimento come perseguitata sulla base della sua appartenenza al gruppo delle «donne guineane» (punto 10); Comitato speciale d'appello (Grecia), 2011, n. *95/126761* ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁶⁶, riguardante una donna iraniana sottoposta, tra l'altro, a violenza domestica; Corte suprema amministrativa (Cechia), 2011, *RS/Ministry of Interior*, n. 6, Azs 36/2010-274 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁶⁶, riguardante una donna del Kirghizistan in un matrimonio poligamo forzato, che temeva di subire violenze da parte del marito; e la Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 21 novembre 2008, *MIG 2008:39*, riguardante una donna albanese che aveva subito ripetute violenze da parte del marito, anche dopo il divorzio, e dei suoi due figli. L'organo giudiziario ha riconosciuto che le donne che versano in tali circostanze possono essere considerate rifugiate, ma nel caso di specie ha concluso che la protezione interna era disponibile. Per ulteriori informazioni in merito a casi di richiedenti vittime di violenza domestica o sessuale che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, cfr. sezione [2.4.3.5.2](#).

⁴⁵⁸ VG di Stoccarda, sentenza dell'8 settembre 2008, *AK 10 K 13/07* ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: VG di Stoccarda (Germania), 2008, *AK 10 K 13/07* ([sintesi in inglese](#))], concernente una donna con due figli che si era separata dal marito violento in Germania e che aveva ricevuto minacce di morte dal fratello di lei per aver lasciato il marito e chiesto il divorzio, nel contesto della quale è stato riscontrato che lo Stato libanese non era in grado di proteggere sufficientemente una donna da una minaccia di «reato d'onore».

⁴⁵⁹ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 30 aprile 2021, n. *253.776* ([sintesi in inglese](#)).





Donne	Madri non sposate ⁴⁶⁰
	Donne accusate di trasgredire i costumi sociali in altri modi, in particolare commettendo adulterio e disobbedendo ai loro mariti, e/o che non sono protette dai loro mariti o da altri parenti maschi ⁴⁶¹

In un caso riguardante quest'ultimo sottogruppo, la *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito ha rilevato:

[e]lementi probatori indiscussi in questo caso dimostrano che in Pakistan le donne sono discriminate. Ritengo che la natura e le dimensioni della discriminazione siano tali da consentire di affermare che in Pakistan le donne sono discriminate dalla società in cui vivono. Il motivo per il quale le ricorrenti temono di essere perseguitate non è solo che sono donne: è che sono donne in una società che discrimina le donne⁴⁶².

Come evidenziato in tale causa, l'individuazione di un determinato gruppo sociale dipende dalle prove riguardanti il funzionamento della società in questione.

Le domande di riconoscimento dello status di rifugiato riguardanti la **mutilazione genitale femminile** sono state accettate a motivo dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Ad esempio, il Consiglio di Stato francese ha statuito che: «[...] in una popolazione in cui le mutilazioni genitali femminili sono ampiamente praticate al punto di costituire una norma sociale, le bambine e le adolescenti non mutilate costituiscono un gruppo sociale». Tuttavia, per giudicare la fondatezza della domanda di protezione, il Consiglio di Stato ha chiesto alla richiedente di fornire informazioni circostanziate, nella fattispecie particolari elementi familiari, geografici e relativi alla società, riguardanti i rischi che essa correva personalmente⁴⁶³.

Analogamente, la *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito (ancora in riferimento a un contesto sociale particolare, in cui le donne subivano una discriminazione e la non conformità era distintamente identificata all'interno di tale società) ha statuito che:

[...] la mutilazione genitale femminile è un'espressione estrema della discriminazione cui sono soggette tutte le donne in Sierra Leone, tanto quelle cui è già stata praticata quanto quelle cui non è stata praticata. Non ravviso alcuna difficoltà nel riconoscere le donne in Sierra Leone come un determinato gruppo sociale ai fini dell'articolo 1 A, paragrafo 2.

[...]

⁴⁶⁰ Cfr. ad esempio Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 21 aprile 2011, [UM 7851/10](#) (sintesi in [inglese](#)), e i due casi belgi citati alla nota ⁴⁶⁰.

⁴⁶¹ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*, op. cit. alla nota ⁴⁰³. Cfr. anche, ad esempio, Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 26 giugno 2011, n. [95/126761](#) (sintesi in [inglese](#)), relativa a una donna iraniana oggetto di violenza domestica da parte del marito, nel contesto della quale il comitato ha ritenuto che il suo mancato rispetto delle convenzioni e delle pratiche tradizionali o culturali dell'Islam dimostrava la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale; *Tribunal supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 6 luglio 2012, n. 6426/2011, ES:TS:2012:4824; e *Tribunal supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 15 giugno 2011, n. 1789/2009, ES:TS:2011:4013.

⁴⁶² *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*, op. cit. alla nota ⁴⁰³, come affermato da Lord Craighead. È opportuno rilevare che, sebbene per la Camera dei Lord del Regno Unito la discriminazione costituisca una condizione necessaria per l'esistenza di un determinato gruppo sociale, nel testo dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), non vi è nessun elemento che, ai fini del riconoscimento dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale, imponga come condizione che il richiedente sia discriminato; sembrerebbe sufficiente che presenti una caratteristica protetta e che sia percepito come diverso.

⁴⁶³ Consiglio di Stato (Francia), 2012, *Ms A.B.*, n. [332491](#), op. cit. alla nota ⁴⁵¹.



Se, tuttavia, si ritenesse che tale gruppo sociale più ampio non rientri nella giurisprudenza consolidata, opinione che non condivido, accetterei la definizione alternativa e meno preferita avanzata dalla seconda ricorrente e dall'UNHCR del particolare gruppo sociale a cui apparteneva la seconda ricorrente: donne integre in Sierra Leone.

[...]

Esiste una caratteristica comune costituita dall'integrità. Queste donne sono percepite dalla società come un gruppo distinto. E non è un gruppo definito dalla persecuzione: il gruppo sarebbe riconoscibile anche se la mutilazione genitale femminile fosse interamente volontaria, non praticata forzatamente o in conseguenza della pressione sociale⁴⁶⁴.

Di conseguenza, in numerosi casi, atti di persecuzione specificamente diretti contro un genere, quali la violenza sessuale o l'aborto forzato, sono commessi per motivi di persecuzione basati sul genere. Ciò nonostante è importante tenere a mente che tali atti possono a volte essere commessi per altri motivi di discriminazione quali la razza, la religione, la nazionalità o le opinioni politiche.

Inoltre, la DQ (rifusione) riconosce espressamente che l'**orientamento sessuale** può essere una caratteristica comune di un gruppo sociale⁴⁶⁵. La CGUE ha riconosciuto che:

l'orientamento sessuale di una persona costituisce una caratteristica così fondamentale per la sua identità che essa non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi.

[...]

[occorre] constatare che il fatto di esigere dai membri di un gruppo sociale che condividono lo stesso orientamento sessuale che nascondano tale orientamento è contrario al riconoscimento stesso di una caratteristica così fondamentale per l'identità che gli interessati non dovrebbero essere costretti a rinunciarvi⁴⁶⁶.

L'identità o il comportamento di una persona possono attirare atti di persecuzione, ma non ci si aspetta che gli individui accettino alcuna limitazione al loro comportamento (cfr. ulteriore discussione in merito alla questione dell'occultamento di cui alla sezione [1.5.5](#) sopra riportata). L'unica eccezione, come indicato all'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), è il caso in cui la domanda riguardi atti considerati penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Questa disposizione è stata interpretata in modo restrittivo, ma, come ha affermato la CGUE nella sentenza *X, Y e Z*, così come l'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), protegge la sfera pubblica e privata con riguardo alla religione, «nulla, nel tenore letterale dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), indica che il legislatore dell'Unione abbia inteso escludere dall'ambito di applicazione di tale disposizione taluni altri tipi di atti o di espressioni legati all'orientamento sessuale»⁴⁶⁷.

⁴⁶⁴ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁵, punto 31, come affermato da Lord Bingham.

⁴⁶⁵ Articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione): «[i]n funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale».

⁴⁶⁶ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti 46 e 70.

⁴⁶⁷ CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 67. Cfr. anche *Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 21 settembre 2012, n. 65/2012, ES:TS:2012:5907; e Corte suprema (Spagna), sentenza del 21 settembre 2012, n. 75/2012, ES:TS:2012:5908.





Come ha osservato la *Supreme Court* (Corte Suprema) del Regno Unito nella sentenza *HJ (Iran)*, «non vi è dubbio circa il fatto che gli uomini e le donne omosessuali possano essere considerati un determinato gruppo sociale a questo fine»⁴⁶⁸. L'esistenza di determinati gruppi sociali identificati in base all'orientamento sessuale è stata riconosciuta per i richiedenti di taluni paesi in cui l'omosessualità è punita penalmente o nei quali leggi in materia di indecenza pubblica possono essere utilizzate contro tali persone. Ne sono un esempio i richiedenti di Camerun⁴⁶⁹, Giamaica⁴⁷⁰, Libano⁴⁷¹, Mali⁴⁷², Marocco⁴⁷³, Nigeria⁴⁷⁴, Pakistan⁴⁷⁵, Senegal⁴⁷⁶ e Sierra Leone⁴⁷⁷. Gruppi sociali sono stati altresì riconosciuti anche nei casi di richiedenti con paesi d'origine nei quali non esistono sanzioni penali, ma nei quali la società è marcatamente omofoba e le autorità non sono disposte o sono incapaci di fornire protezione. Ciò si è verificato, ad esempio, nel caso di richiedenti omosessuali provenienti dall'Armenia⁴⁷⁸ e dal Kazakistan⁴⁷⁹. Analogamente, anche le persone che subiscono persecuzioni perché percepite come gay o lesbiche sono state riconosciute come un determinato gruppo sociale⁴⁸⁰.

Per quanto concerne l'**identità di genere**, l'esperienza delle persone intersessuali e transessuali è spesso diversa da quella dei/delle richiedenti gay, lesbiche o bisessuali⁴⁸¹. Tuttavia, possono anche correre rischi analoghi nel loro paese di origine. In effetti, possono

⁴⁶⁸ *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), 2010, *HJ (Iran) and HT (Cameroon)*, op. cit. alla nota ³⁵⁰, punto 10, come affermato da Lord Hope, e facendo riferimento a *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 1999, *Islam and Shah*, op. cit. alla nota ⁴⁰³, come affermato da Lord Steyn.

⁴⁶⁹ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 10 gennaio 2011, *M. N.*, n. 09012710 C+, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pag. 80; sentenza del 21 novembre 2011, *Mille M. M.*, n. 11010494 C, pagg. 81-82; sentenza del 18 ottobre 2012, *M. B.N.*, n. 12013647 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2012*, 2013, pagg. 62-63; e sentenza del 3 giugno 2014, *M. N.M.*, n. 14000522 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 48-49; e VGH del Baden-Württemberg, sentenza del 7 marzo 2013, *A 9 S 1872/12*, DE:VGHBW:2013:0307.A9S1872.12.0A.

⁴⁷⁰ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 29 luglio 2011, *M. W.*, n. 08015548 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pagg. 86-87; e CNDA (Francia), sentenza del 26 giugno 2014, *Mme D.*, n. 13023823 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 46-47.

⁴⁷¹ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 29 maggio 2020, *M. C.*, n. 19053522.

⁴⁷² Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 aprile 2021, n. 253.723, punto 5.6.

⁴⁷³ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 aprile 2019, n. 220.190 (sintesi in inglese), punto 4.2.1.8.

⁴⁷⁴ Corte suprema di Cassazione, Sezione Civile (Italia), sentenza del 27 novembre 2020, n. 29739 (sintesi in inglese) (si tratta di una decisione in cassazione piuttosto che del riconoscimento di un rifugiato).

⁴⁷⁵ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2011, *M. K.*, n. 11002234 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pagg. 90-91; e CNDA (Francia), sentenza del 16 marzo 2015, *M. A.*, n. 14032693.

⁴⁷⁶ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 maggio 2021, n. 255.071, punto 4.12 (una lesbica è stata riconosciuta come membro del gruppo sociale degli omosessuali in Senegal).

⁴⁷⁷ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 20 marzo 2019, *Mme K*, 18030347 [gruppi sociali di omosessuali (lesbiche) in Sierra Leone e persone che resistono al matrimonio forzato].

⁴⁷⁸ Cfr. ad esempio *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 5 ottobre 2006, n. 2, *Azs 66/2006-52*.

⁴⁷⁹ CNDA (Francia), sentenza del 28 maggio 2020, *M. K.*, n. 19051793 C.

⁴⁸⁰ Cfr. ad esempio tribunale di Genova (Italia), sentenza del 13 maggio 2016, decisione non numerata (sintesi in inglese); e Corte d'appello amministrativa del Pireo (Grecia), sentenza del 12 giugno 2019, *Appellant v Ministry of Migration Policy*, n. A401/2019 (sintesi in inglese).

⁴⁸¹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e delle definizioni regionali di rifugiato*, 2 dicembre 2016, HCR/GIP/16/12 (in appresso: UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*), punto 10, nel quale si afferma che le «esperienze [...] varieranno da una persona all'altra».



essere considerati gay o lesbiche dalla società del loro paese di origine. Esempi di tali casi, nei quali è stata riconosciuta l'appartenenza a un determinato gruppo sociale, sono i seguenti:

- un *hijra* del Pakistan⁴⁸²;
- un uomo gay algerino in transizione per diventare una donna transgender⁴⁸³;
- persone intersessuali di Algeria e Marocco⁴⁸⁴.

Per quanto riguarda la **famiglia**, i richiedenti possono basare la loro domanda di riconoscimento dello status di rifugiato sugli atti commessi contro di loro in ragione della loro appartenenza a una determinata famiglia. Ciò può avvenire, ad esempio, in ragione dell'appartenenza a una particolare famiglia⁴⁸⁵ o a causa dell'appartenenza a una famiglia in cui un membro è stato riconosciuto come rifugiato⁴⁸⁶. Un esempio di persecuzione basata sull'appartenenza a una famiglia è costituito dalle «faide»⁴⁸⁷. Queste ultime possono sorgere indipendentemente dal fatto che la contesa abbia avuto origine da uno dei motivi di persecuzione.

A questo proposito, la *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito ha spiegato quanto segue:

i vincoli che legano i membri di una famiglia, siano essi vincoli di parentela o affinità, definiscono il gruppo. Sono questi vincoli che la distinguono dal resto della società. La persecuzione di una persona semplicemente perché è un membro della stessa famiglia

⁴⁸² *Asylgerichtshof* (tribunale dell'asilo, Austria), sentenza del 29 gennaio 2013, [E1 432053-1/2013](#) ([sintesi in inglese](#)), punto 4.4.2. In Asia meridionale, «hijra» è un termine usato per indicare le persone assegnate al sesso maschile alla nascita e alcune, ma non tutte, le persone intersessuali e le donne transgender. Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 22 ottobre 2020, [Mx M \(gender identity — HJ \(Iran\) — terminology\) El Salvador](#), [2020] UKUT 313.

⁴⁸³ CNDA (Francia), sentenza del 3 ottobre 2019, *M. H.*, n. 18031476.

⁴⁸⁴ *Conseil d'État sous-sections réunies* (Consiglio di Stato, sottosezioni riunite, Francia), sentenza del 23 giugno 1997, *M. O.*, n. 171858, FR:CESSR:1997:171858.19970623; e CNDA (Francia), sentenza del 12 marzo 2019, *Mme B.*, n. 17028590. Quest'ultimo caso riguardava una persona intersessuale del Marocco che stava effettuando la transizione per diventare uomo. La CNDA ha riconosciuto tali soggetti come persone considerate omosessuali o transgender dalla società marocchina e quindi potenzialmente idonei a ottenere lo status di rifugiato in ragione della loro appartenenza al determinato gruppo sociale delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali in Marocco, tuttavia la persona in questione è stata esclusa in quanto pericolosa per la società.

⁴⁸⁵ Cfr. ad esempio VG di Berlino, sentenza del 7 luglio 2011, n. [33 K 79.10 A](#) ([sintesi in inglese](#)), che riconosce a una coppia afghana lo status di rifugiati in ragione della loro difesa in Afghanistan della democrazia, della separazione tra Stato e religione e dell'uguaglianza tra uomini e donne, nonché della loro appartenenza e del loro sostegno al partito Movimento globale per la democrazia e il progresso in Afghanistan, e che riconosce ai loro figli lo status di rifugiati sulla base della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale, ossia alla «famiglia».

⁴⁸⁶ Cfr. ad esempio *Refugee Appeals Board* (Commissione dei ricorsi dei rifugiati, Danimarca), decisione del 10 maggio 2017, decisione non numerata ([sintesi in inglese](#)), che ha riconosciuto a una donna siriana lo status di rifugiata in ragione della sua appartenenza a una famiglia nel contesto della quale la madre aveva curato dei feriti del *Free Syrian Army* (esercito siriano libero) (ed era stata a sua volta riconosciuta come rifugiata); e *Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie* (Corte suprema amministrativa di Varsavia, Polonia), sentenza del 12 marzo 2013, n. [II OSK 126/07](#) ([sintesi in inglese](#)), che riguarda un familiare di un rifugiato (ceceno) riconosciuto.

⁴⁸⁷ Cfr. RVV/CCE (Belgio), sentenza del 18 maggio 2021, n. [254.685](#), relativa a un palestinese di Gaza che temeva di diventare il bersaglio di una faida familiare, che riconosce la famiglia come un gruppo sociale; e RVV/CCE (Belgio), sentenza del 26 agosto 2021, n. [258.620](#), relativa a un marito e una moglie algerini riconosciuti come aventi un timore fondato di subire persecuzioni in ragione della loro appartenenza al gruppo sociale della loro famiglia, i cui membri erano stati presi di mira nel contesto di una vendetta (punto 4.5). Quest'ultima sentenza fa riferimento a UNHCR, [Posizione dell'UNHCR sulla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati motivata da un timore di persecuzione per ragioni legate all'appartenenza dell'individuo in questione ad una famiglia o ad un clan coinvolti in una faida](#), 17 marzo 2006, punti da 18 a 20.





cui appartiene un'altra persona è tanto arbitraria e basata sul capriccio quanto lo è la persecuzione per motivi di razza o di religione, e altrettanto pernicioso. In quanto gruppo sociale, la famiglia ricade naturalmente nella categoria di casi per i quali è prevista la protezione ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati⁴⁸⁸.

Un'applicazione pratica di questo approccio è fornita in una decisione della Corte suprema amministrativa polacca che:

ha constatato che la persecuzione non era direttamente in relazione con il richiedente. Va rilevato che la convenzione [sui rifugiati] mette in relazione il riconoscimento dello status di rifugiato con l'esistenza di un timore fondato di subire persecuzioni per i motivi citati nella stessa convenzione. Uno di tali motivi è l'appartenenza a un determinato gruppo sociale. Riconoscere che il richiedente è un membro di un gruppo a rischio di persecuzione significa quindi che la persecuzione ha carattere individuale. Se, quindi, vi sono motivi di ritenere che il fatto di essere un familiare di un rifugiato riconosciuto soddisfi la condizione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale, allora è solo dimostrando l'assenza di un timore fondato di persecuzione per questo motivo che il rifiuto della domanda può essere giustificato⁴⁸⁹.

Gli interessi superiori dei **minori** costituiscono una considerazione centrale nella determinazione dello status di rifugiato, posto che la DQ (rifusione) li considera di fondamentale importanza⁴⁹⁰ e che le forme di persecuzione specificamente dirette contro l'infanzia devono essere oggetto di particolare attenzione (cfr. sezione [1.4.4.8](#) sopra riportata sugli atti di persecuzione specificamente diretti contro l'infanzia)⁴⁹¹. Essere un minore è una caratteristica innata, e quando i minori hanno un'identità distinta in una determinata società, la loro domanda di riconoscimento dello status di rifugiato può essere ben fondata in considerazione di motivi di appartenenza a un determinato gruppo sociale⁴⁹². Alcuni esempi sono riportati nella tabella 18.

Le indagini sulla giurisprudenza indicano un'**ampia serie di altri possibili determinati gruppi sociali** a seconda del contesto sociale, tra cui sindacalisti, proprietari terrieri, personale medico, musicisti/artisti e obiettori di coscienza al servizio militare⁴⁹³. Ulteriori esempi di determinato gruppo sociale identificati dagli organi giudiziari europei sono quelli riportati nella tabella 18.

⁴⁸⁸ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Fornah*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁵, punto 45.

⁴⁸⁹ *Naczelny Sąd Administracyjny* (Corte suprema amministrativa, Polonia), sentenza del 12 marzo 2013, [II OSK 126/07](#); cfr. [sintesi in inglese](#), che identifica la Corte in terza persona.

⁴⁹⁰ Considerando 18 DQ (rifusione). Cfr. anche, in generale, la sezione «[Interesse superiore del minore](#)».

⁴⁹¹ Articolo 9, paragrafo 2, lettera f), e considerando 28, DQ (rifusione). Cfr. anche i casi relativi alla MGF citati alla nota ⁴⁶⁶ e alla nota ⁴⁶⁷.

⁴⁹² Cfr. ad esempio UNHCR, [Linee guida sulla protezione internazionale n. 8](#), op. cit. alla nota ³¹⁶, punti da 49 a 51, e *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 14 febbraio 2012, [I U 42.2012](#) ([sintesi in inglese](#)), riguardante un minore non accompagnato proveniente dall'Afghanistan. In tale sentenza l'organo giudiziario ha riconosciuto che l'essere un giovane senza contatti con i genitori era una caratteristica essenziale dell'identità del minore e che tali giovani avevano un'identità speciale in Afghanistan, dato che erano percepiti dai talebani come un gruppo che poteva essere utilizzato per finalità militari e politiche, mentre i gruppi criminali li utilizzavano per altre finalità illegali quali la schiavitù, la violenza sessuale e il traffico di droga.

⁴⁹³ Cfr. Foster, M., «[The “ground with the least clarity”: a comparative study of jurisprudential developments relating to “membership of a particular social group”](#)», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 25, PPLA/2012/02, agosto 2012 (in appresso: Foster, «[The “ground with the least clarity”](#)»). Per un'analisi di come il motivo dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale possa essere rilevante nel contesto dei casi di servizio militare, cfr. sezione [1.6.2.5.3](#).



Tabella 18. Esempi di altri possibili gruppi sociali identificati dagli organi giudiziari europei

Altri possibili gruppi sociali	Appartenenza a un clan considerato inferiore dagli altri clan in Somalia ⁴⁹⁴ o a un clan particolare (Wadaan) in Somalia ⁴⁹⁵
	Schiavi/ex schiavi in Mauritania ⁴⁹⁶ e in Niger ⁴⁹⁷
	Persone positive al virus dell'immunodeficienza umana (HIV) in Costa d'Avorio ⁴⁹⁸ e in Guinea ⁴⁹⁹
	Bedoon privi di documenti provenienti dal Kuwait ⁵⁰⁰
	Rom in Kosovo ⁵⁰¹
	Persone affette da albinismo ⁵⁰²
	Ragazze soggette a matrimonio infantile/forzato o a rischio di contrarre tale matrimonio ⁵⁰³
	<i>Bacha bazi</i> o «ragazzi danzanti» ⁵⁰⁴
	Minori rimasti orfani ⁵⁰⁵

⁴⁹⁴ *Tribunal administratif* (tribunale amministrativo, Lussemburgo), sentenza del 17 novembre 2020, n. [43028](#) ([sintesi in inglese](#)).

⁴⁹⁵ VG di Monaco di Baviera, sentenza del 21 settembre 2011, [M 11 K 11.30081](#) ([sintesi in inglese](#)), e altre cause tedesche elencate in Foster, «[The “ground with the least clarity”](#)», pag. 67, nota ⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ CNDA (Francia), sentenza del 23 settembre 2011, [M. D.](#), n. 11007337 ([sintesi inglese](#)); e RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 marzo 2014, n. [121.425](#), punto 4.7.

⁴⁹⁷ CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2017, [M. I.](#), n. 16014605 C; e RVV/CCE (Belgio), sentenza del 9 giugno 2011, n. [62.867](#) ([sintesi in inglese](#)), nella quale è stato constatato che le «persone considerate schiavi» in Niger costituiscono un determinato gruppo sociale dato che «tale status si tramanda di generazione in generazione e costituisce una casta sociale distinta nella società nigeriana» (punto 4.7.3).

⁴⁹⁸ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 2 agosto 2021, n. [258.932](#).

⁴⁹⁹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 2 agosto 2021, n. [258.933](#), riguardante una donna vulnerabile costretta a un matrimonio forzato con il fratello del marito defunto, che dopo il suo arrivo in Belgio ha subito violenze sessuali, in seguito alle quali le è stata diagnosticata la sieropositività, e che ha dato alla luce una figlia.

⁵⁰⁰ CNDA (Francia), sentenza del 19 giugno 2019, [M. M.](#), n. 18023875 C+; VG di Berlino, sentenza del 17 settembre 2020, [34 K 537.17 A](#); *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 10 gennaio 2007, n. [6](#), [Azs 80/2006-64](#); VG di Berlino, sentenza del 17 settembre 2020, [34 K 537.17 A](#), DE:VGBE:2020:0917. VG34K537.17A.00; AIT (Regno Unito), sentenza del 21 giugno 2006, [HE v Secretary of State for the Home Department CG](#), [2006] UKAIT 00051; *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 24 luglio 2013, [NM \(documented/undocumented Bidoon: risk\) Kuwait CG](#), [2013] UKUT 356; e *Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 15 settembre 2004, [BA and Others \(Bedoon — statelessness — risk of persecution\) Kuwait CG](#), [2004] UKIAT 00256.

⁵⁰¹ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Tribunale metropolitano (Ungheria), sentenza del 5 ottobre 2011, [KH v Office of Immigration and Nationality](#), n. 6.K.34.440/2010/20 ([sintesi in inglese](#)).

⁵⁰² Cfr. cause citate di cui alla nota ³³¹.

⁵⁰³ Cfr. ad esempio *Bundesverwaltungsgericht* (tribunale amministrativo federale, Austria), sentenza del 10 aprile 2017, [W268 2127664-1](#), che concede asilo a una donna irachena costretta a un matrimonio forzato da minorenni e soggetta a violenze continue da parte del marito e di altri familiari. Tale organo giudiziario ha constatato l'appartenenza della donna a un determinato gruppo sociale, ossia quello delle «donne separate senza il sostegno della famiglia». Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 23 luglio 2018, [Mme E.](#), n. 15031912 A, riguardante una giovane donna guineana rimasta orfana all'età di 13 anni, costretta a un matrimonio forzato all'età di 15 anni e soggetta a ripetute violenze domestiche e stupri coniugali, alla quale è stata riconosciuta la qualifica di rifugiata in ragione della sua appartenenza al gruppo di ragazze e donne che si oppongono al matrimonio forzato.

⁵⁰⁴ *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale, Austria), 3 aprile 2017, [W169 2112518](#) (causa relativa a un ragazzo che per anni è stato vittima di sfruttamento sessuale in qualità di *bacha bazi* o «ragazzo danzante» in Afghanistan); e CNDA (Francia), sentenza del 21 giugno 2016, [M. Q.](#), n. 15004692 C.

⁵⁰⁵ *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 22 marzo 2011, [DS \(Afghanistan\) v Secretary of State for the Home Department](#), [2011] EWCA Civ 305, che fa riferimento e si basa sull'*Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 15 marzo 2007, [LLQ \(age: immutable characteristic\) Afghanistan](#), [2008] UKAIT 0005, punto 7. Cfr. anche Pobjoy, *The Child in International Refugee Law*, op. cit. alla nota ³¹⁵, pagg. 178-182.





Il nesso tra gli atti di persecuzione e l'appartenenza a un determinato gruppo sociale nel contesto dei civili in situazioni di conflitto armato, delle vittime della tratta di esseri umani e dei gruppi in fuga da «catastrofi naturali» (ad esempio terremoti, inondazioni e carestie) è affrontato rispettivamente nelle sezioni 3.2.1.3, 3.3.1.3 e 3.4.2 in appresso.

1.6.2.5. Opinione politica [articolo 10, paragrafo 1, lettera e)]

Articolo 10, paragrafo 1, lettera e), DQ (rifusione)

Motivi di persecuzione

il termine «opinione politica» si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 6 e alle loro politiche o metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

La tabella 19 elenca le questioni affrontate nelle sottosezioni che seguono.

Tabella 19. Struttura della sezione 1.6.2.5

Sezione	Titolo	Pagina
1.6.2.5.1	Natura ampia del concetto di opinione politica	117
1.6.2.5.2	Opinione politica attribuita da soggetti non statuali	119
1.6.2.5.3	Persecuzione in ragione di un'opinione politica: il caso della renitenza alla leva	120

1.6.2.5.1. Natura ampia del concetto di opinione politica

È riconosciuto da tempo che il termine «opinione politica» dovrebbe essere **interpretato in maniera ampia**, al fine di dare piena attuazione all'obiettivo della convenzione relativa allo status dei rifugiati di proteggere determinati interessi. Ad esempio, è stato affermato, anche se in fonti secondarie, che l'opinione politica può costituire «qualsiasi opinione in merito a qualsiasi questione nel contesto della quale possono essere coinvolti la macchina dello Stato, il governo e la politica»⁵⁰⁶. Come rilevato dall'*Asylum and Immigration Tribunal* (AIT) (tribunale per l'immigrazione e le richieste di asilo, Regno Unito), la convenzione relativa allo status dei rifugiati si inserisce in un regime internazionale dei diritti umani di portata più ampia e l'opinione politica dovrebbe essere interpretata tenendo conto di tale aspetto:

[I]a necessità di un'interpretazione estensiva del motivo dell'«opinione politica» deriva in parte dal ruolo della Convenzione relativa allo status dei rifugiati nella protezione dei diritti umani fondamentali, tra cui spiccano i diritti alla libertà di pensiero e di coscienza, di opinione ed espressione e di riunione e associazione⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 406, che cita la *Supreme Court* (Corte suprema, Canada), *Attorney General v Ward*, [1993] 2 SCR. 689, la quale a sua volta cita Goodwin-Gill, G. S., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1983.

⁵⁰⁷ *Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 24 novembre 2000, *Gomez (non-state actors: Acero-Garces disapproved) (Colombia)*, [2000] UKIAT 00007 [in appresso: IAT (Regno Unito), 2000, *Gomez (non-state actors: Acero-Garces disapproved) (Colombia)*], punto 30, approvato in generale dalla Corte suprema del Regno Unito in *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), 2012, *RT (Zimbabwe)*, op. cit. alla nota ³⁶⁴.



Per «avere» un'«opinione, un pensiero o una convinzione», come indicato all'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), non è necessario che sia espressa, anche se il più delle volte sarà dimostrata da un'attività intrapresa dal richiedente. Al fine di dimostrare di avere un'opinione politica o di esprimerla, non è nemmeno necessario che il richiedente sia un membro formale di un'organizzazione o di un partito politico o che ricopra una posizione di leadership⁵⁰⁸. Ancora una volta, tuttavia, poter indicare il coinvolgimento in un'organizzazione politica può costituire una valida prova della sua esistenza.

La tabella 20 fornisce esempi di cause pertinenti, comprese quelle presso organi giudiziari nazionali, nel contesto delle quali l'opinione politica è riconosciuta in relazione a specifiche convinzioni.

Tabella 20. Esempi di rifugiati riconosciuti tali sulla base delle loro opinioni politiche identificati dagli organi giudiziari europei

Opinione politica	Un appartenente a un'associazione di lotta contro la schiavitù, il razzismo, l'oppressione e la discriminazione nei confronti dei neri ⁵⁰⁹
	Avvocata in Algeria che promuove la causa delle donne in tale paese ⁵¹⁰
	Un giudice che si rifiuta di commettere atti contrari alla deontologia professionale ⁵¹¹
	Una donna nigeriana che ha subito stupri, la mutilazione genitale femminile e altre violenze sessuali e che si oppone a che sua figlia venga sottoposta a mutilazione genitale femminile, rischiando così di essere considerata un oppositore politico in Nigeria o una persona al di fuori dei modelli religiosi e dei valori sociali ⁵¹² .
	Un progettista grafico che ha lavorato per associazioni femminili e per Fatah a Gaza ⁵¹³
	Un farmacista che ha rischiato la persecuzione da parte delle forze di sicurezza siriane, che lo sospettavano di fornire assistenza ai ribelli vendendo loro medicinali ⁵¹⁴
	Un giornalista che ha lavorato per il partito dell'ex presidente (Saleh) in Yemen e che ha affrontato la persecuzione da parte degli huthi ⁵¹⁵

Dato che l'articolo 10, paragrafo 2, DQ (rifusione) specifica che è irrilevante che il richiedente possieda una delle cinque caratteristiche identificate all'articolo 10, paragrafo 1, possono essere considerate politiche, nel paese di origine, azioni considerate di basso livello e persino non apertamente politiche. Possono rientrare tra le azioni non apertamente politiche l'assistenza prestata a soldati di gruppi ribelli o comportamenti considerati tali da mettere in

⁵⁰⁸ Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pag. 400.

⁵⁰⁹ CNDA (Francia), sentenza del 12 dicembre 2014, *M. B.*, n. 14007634, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 30-32.

⁵¹⁰ CRR, decisione del 17 febbraio 1995, *Ms M.*, n. 94006878.

⁵¹¹ CRR, decisione del 17 febbraio 1995, *M. A.*, n. 94010533.

⁵¹² Tribunale ordinario di Perugia (Italia), sentenza del 31 gennaio 2021, n. 2646/2017 ([sintesi in inglese](#)).

⁵¹³ VG di Halle, sentenza del 28 febbraio 2019, [7 A 49/17 HAL](#).

⁵¹⁴ Fővárosi Törvényszék (tribunale metropolitano, Ungheria), sentenza dell'11 luglio 2013, *MAA v Office of Immigration and Nationality*, 6.K.31830/2013/6 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: tribunale metropolitano (Ungheria)], 2013, *MAA v Office of Immigration and Nationality* ([sintesi in inglese](#)).

⁵¹⁵ CNDA (Francia), sentenza del 25 novembre 2020, *M. A.*, n. 19044153.





discussione l'esercizio dell'autorità da parte delle autorità nel paese di origine anche se di natura non apertamente politica⁵¹⁶.

Qualora determinate opinioni siano attribuite a una persona, non è necessario che esista effettivamente un'attività politica: la questione fondamentale è costituita dalla **percezione che il responsabile della persecuzione** ha della persona perseguitata e delle attività che tale responsabile definisce e considera «attività politiche»⁵¹⁷. Vista la focalizzazione sulle opinioni del responsabile della persecuzione, non si dovrebbe prestare troppa attenzione al fatto che il richiedente sia o non sia effettivamente affiliato a un partito o sia un politico attivo. Come ha rilevato la Corte suprema amministrativa ceca:

[l]'appartenenza a un partito politico rappresenta un'opportunità per partecipare alla vita pubblica ed esprimere opinioni politiche, ma non è l'unica. Il solo fatto che il richiedente non fosse membro del partito di opposizione, ma solo un suo sostenitore, non induce a concludere che non abbia espresso le proprie opinioni politiche in misura sufficiente, tanto più che in questo paese la semplice partecipazione a manifestazioni organizzate da partiti di opposizione di solito provoca persecuzioni da parte dei rappresentanti del potere statale. Di conseguenza, una delle condizioni è che il richiedente abbia un'opinione politica, sia in grado di presentarla adeguatamente e descriva in modo credibile l'ingiustizia subita per questo motivo⁵¹⁸.

Per considerare un altro esempio, a ex bambini soldato possono essere attribuite opinioni politiche a causa delle azioni a cui hanno partecipato durante il reclutamento forzato e/o il servizio militare⁵¹⁹.

1.6.2.5.2. Opinione politica attribuita da soggetti non statuali

Il contesto paradigmatico in cui l'opinione politica viene attribuita come motivo di persecuzione si verifica quando i **soggetti non statuali** interpretano le azioni di una persona come aventi una valenza politica. Tuttavia, è altresì possibile che **soggetti non statuali**, quali bande di malviventi o gruppi di guerriglieri, prendano di mira una persona per perseguitarla in ragione delle sue opinioni politiche. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, perché tali soggetti ritengono che dette opinioni rappresentino una minaccia per i loro fini politici.

Come rilevato dal Consiglio di Stato francese, soggetti non statuali possono attribuire **opinioni politiche** a rappresentanti statali quando «l'istituzione statale [...] condiziona l'accesso delle persone a un lavoro nella stessa istituzione all'adesione a tali opinioni, o agisce unicamente su

⁵¹⁶ Cfr. ad esempio UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1*, op. cit. alla nota ³¹⁰, punto 33; *Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione dell'11 settembre 2008, appello in materia di rifugiati n. 76044; e Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, in merito a quello che all'epoca era l'articolo 12, lettera e), che recitava: «[a]nche un'azione può essere, o essere considerata da un persecutore, espressione di un'opinione politica».

⁵¹⁷ Corte suprema (Spagna), sentenza del 24 febbraio 2010, n. 429/2007 (*sintesi in inglese*).

⁵¹⁸ Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza *SN/Ministry of Interior*, n. 5, Azs 66/2008-70 (*sintesi in inglese*), op. cit. alla nota ⁴⁰³. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 1° luglio 2021, *Mme D.*, n. 19043893 C, relativo a una poliziotta della regione di Donetsk, in Ucraina, riconosciuta come rifugiata a causa di opinioni politiche imputate alla stessa da parte delle autorità, che l'hanno sospettata di separatismo, l'hanno destituita dal suo incarico e hanno cercato di processarla per tradimento nel contesto di un processo arbitrario che ha violato i suoi diritti di difesa.

⁵¹⁹ CNDA (Francia), sentenza del 20 dicembre 2010, *M. N.*, n. 10004872, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2010*, 2011, pag. 48.



tale base, o combatte esclusivamente tutti coloro che vi si oppongono»⁵²⁰. L'*Immigration and Asylum Tribunal* (tribunale per l'asilo e l'immigrazione, UKIAT) del Regno Unito ha espresso un'opinione simile:

[...] una persona che è essa stessa un agente dello Stato, ad esempio un funzionario pubblico o un agente di polizia, può essere a rischio di persecuzione per le sue opinioni politiche se le circostanze sono tali per cui soggetti non statuali le attribuiscono un'opinione politica contraria alla loro. La decisione se un funzionario pubblico sia a rischio di persecuzione per le sue opinioni politiche non dovrebbe mai essere presa facendo riferimento a un argomento aprioristico basato su una concezione fissa secondo cui a una persona che si trovi in tale posizione può essere imputato unicamente il fatto che svolge il suo lavoro. È sempre necessario esaminare se le normali linee di responsabilità politica e amministrativa sono state distorte dalla storia e dagli avvenimenti di quel particolare paese⁵²¹.

Inoltre i soggetti non statuali possono attribuire un'opinione politica a individui o gruppi privati. Ad esempio, una banda di malviventi o un gruppo di guerriglieri possono prendere di mira gli abitanti di un villaggio per l'opposizione percepita da tali soggetti rispetto alle loro operazioni armate nella regione.

Inoltre, in virtù dell'articolo 9, paragrafo 3, un motivo di opinione politica può essere presente anche se il soggetto non statale non attribuisce un motivo politico a una persona, ma lo Stato non riesce a proteggere la persona interessata per motivi politici. Ciò può accadere, ad esempio, se applica politiche discriminatorie a tutti coloro che vivono nella sua regione (cfr. [1.6.1.2](#) sopra riportata).

1.6.2.5.3. Persecuzione in ragione di un'opinione politica: il caso della renitenza alla leva

La CGUE ha chiarito quanto segue:

in molti casi, il rifiuto di prestare servizio militare è espressione di opinioni politiche, consistenti nel rifiuto di qualsiasi impiego della forza militare o nell'opposizione alla politica o ai metodi delle autorità del paese di origine, di convinzioni religiose o, ancora, è motivato dall'appartenenza a un determinato gruppo sociale. In tali casi, gli atti di persecuzione ai quali tale rifiuto può dar luogo sono anche riconducibili agli stessi motivi⁵²².

⁵²⁰ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), 2010, *OFPRA/M.A.*, n. 323669, op. cit. alla nota ⁴²⁰. Altri esempi francesi comprendono CNDA (Francia), sentenza del 28 novembre 2018, *M. O.*, n. 18007777 R, relativa a un ex ufficiale di polizia locale afgano soggetto a persecuzioni e minacce da parte dei talebani, che detto organo giudiziario ha riconosciuto aver imputato a detto ufficiale opinioni politiche filo-occidentali e filo-governative a causa del suo lavoro; e analogamente CNDA (Francia), sentenza dell'8 gennaio 2019, *M. S.*, n. 17049487 R, relativa a un ufficiale dell'esercito afgano a cui sono state imputate opinioni politiche avverse filo-occidentali e filo-governative da parte di talebani e gruppi ribelli.

⁵²¹ IAT (Regno Unito), 2000, *Gomez (non-state actors: Acero-Garces disapproved) (Colombia)*, op. cit. alla nota ⁵¹⁰, punto 46, in generale approvato dalla *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), 2012, *RT (Zimbabwe)*, op. cit. alla nota ³⁶⁴, punto 44.

⁵²² CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 47; cfr. anche punto 59.





Le disposizioni della DQ (rifusione) riguardanti le azioni giudiziarie e la persecuzione (cfr. sezione 1.4.4.6 sopra riportata) dimostrano che la discriminazione o l'imposizione di sanzioni sproporzionate nel processo di giustizia penale può rendere persecutori i provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari [articolo 9, paragrafo 2, lettere b) e c)]. Se la motivazione in questione ha come origine la razza, la religione, la nazionalità, il gruppo sociale o l'opinione politica, questo a sua volta può indicare la sussistenza di uno dei motivi di cui all'articolo 10.

Ad esempio, in *Shepherd*⁵²³, la CGUE ha esaminato un caso riguardante un richiedente che aveva rifiutato di prestare servizio nelle forze armate statunitensi in Iraq perché riteneva che facendolo avrebbe appoggiato l'uso sistematico, indiscriminato e sproporzionato delle armi nei confronti della popolazione civile. L'avvocato generale ha osservato nelle sue conclusioni che «la convinzione che una persona non debba prestare servizio militare in un conflitto ove ciò possa condurre alla commissione di crimini di guerra» equivaleva alla «professione di un'opinione politica include la professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ad uno Stato e alle sue politiche o metodi»⁵²⁴. Ha sottolineato che se il suo rifiuto a prestare ulteriore servizio militare era dovuto a «un conflitto grave e insormontabile tra le conseguenze dell'obbligo di servire nelle forze armate da lui ragionevolmente previste e la sua coscienza», la sua situazione sarebbe rientrata nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), primo trattino. In tali circostanze, ha osservato che si sarebbe dovuto valutare se, sulla base delle prove disponibili, «sia ragionevole supporre che, negli Stati Uniti, le persone nella posizione specifica del sig. Shepherd siano percepite come diverse e siano soggette ad un particolare trattamento da parte della società in generale. Se così è, anche le condizioni di cui al secondo trattino dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), sarebbero soddisfatte»⁵²⁵.

È istruttivo illustrare i termini delle indicazioni fornite dalla CGUE nella sentenza *EZ* in merito al modo in cui il motivo dell'opinione politica possa essere utilizzato nel contesto di un conflitto armato, in particolare di una guerra civile, in cui non esiste la possibilità giuridica di evitare gli obblighi militari. In questo contesto la Corte ha dichiarato che:

[...] è altamente probabile che il rifiuto di prestare servizio militare sia interpretato dalle autorità come un atto di opposizione politica, a prescindere dalle motivazioni personali eventualmente più complesse dell'interessato. Orbene, l'articolo 10, paragrafo 2, [DQ (rifusione)], prevede che «[n]ell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni»⁵²⁶.

⁵²³ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴.

⁵²⁴ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, dell'11 novembre 2014, *Andre Lawrence Shepherd v Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2014:2360, punto 48.

⁵²⁵ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, dell'11 novembre 2014, *Andre Lawrence Shepherd v Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2014:2360, punti da 49 a 60. La CGUE ha adottato il medesimo approccio in CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punti 47 e 59.

⁵²⁶ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 60.



1.7. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)

Utilizzando la medesima formulazione della DQ, l'articolo 6 DQ (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 6 DQ (rifusione)

I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere:

- a) lo Stato;
- b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7.

Come rilevato alla sezione [1.4.1](#) sopra riportata, affinché sussistano atti di persecuzione o un danno grave, è necessaria la presenza di un intervento umano. Come sottolineato dalla CGUE nella sentenza *M'Bodj*, la persecuzione o il danno grave «deve essere costituit[a/o] dal comportamento di un terzo e [...] non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine»⁵²⁷. La persecuzione o il danno grave derivante da condizioni socioeconomiche o sanitarie disastrose nel paese di origine che non sono attribuibili ai responsabili della persecuzione o del danno grave sono pertanto esclusi quando si considerano le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale⁵²⁸. Secondo l'approccio definito dalla Corte EDU nelle sentenze *Sufi and Elmi*, gli atti che generano il danno devono essere «esclusivamente o prevalentemente dovuti all'azione di soggetti umani»⁵²⁹.

La fonte della persecuzione non è definita nella convenzione relativa allo status dei rifugiati. L'articolo 1 A, paragrafo 2, di tale convenzione definisce semplicemente come rifugiati le persone che, nel giustificato timore d'essere perseguitate per un determinato motivo, non

⁵²⁷ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35; cfr. anche CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punti da 51 a 57.

⁵²⁸ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹. La sentenza riguardava la protezione sussidiaria. Tuttavia, l'articolo 6 si applica a entrambi i tipi di protezione internazionale, quindi la conclusione della CGUE vale anche per il riconoscimento dello status di rifugiato. Secondo la sentenza della Corte EDU nella causa *Sufi and Elmi*, che interpretava l'articolo 3 CEDU, la CGUE ha ritenuto che l'intervento umano possa essere dimostrato purché costituisca una «causa prevalente» del maltrattamento. Il maltrattamento subito in conseguenza di una carestia per siccità può soddisfare i requisiti se è possibile dimostrare che tale circostanza è stata causata prevalentemente dagli atti di soggetti che detengono il potere (ad esempio «signori della guerra»). Cfr. Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282: «[s]e le gravi condizioni umanitarie in Somalia fossero del tutto o anche in maniera prevalente attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse dello Stato per fronteggiare un fenomeno naturale, quale la siccità, allora il criterio stabilito in *N. v United Kingdom* avrebbe potuto essere considerato appropriato». In altre parole, il presunto danno futuro dovrebbe derivare da atti od omissioni intenzionali da parte di autorità pubbliche o di soggetti non statuali [per la modifica da parte della grande sezione del contenuto della verifica delle «circostanze del tutto eccezionali» della sentenza *N v UK*, cfr. Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 183].

⁵²⁹ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282.





vogliono o non possono domandare la protezione del loro paese di origine. Mancando una definizione nella convenzione, non è chiaro se soggetti diversi dallo Stato possano essere responsabili della persecuzione. I diversi Stati membri hanno proposto interpretazioni differenti di questo aspetto⁵³⁰. Integrando la definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) (che riproduce in larga misura l'articolo 1 A, paragrafo 2, della convenzione) con l'articolo 6, il legislatore dell'UE ha deciso di codificare «la prassi vigente nella grande maggioranza degli Stati membri e di altre entità a livello globale», riconoscendo che:

il timore di essere perseguitati o di subire danni ingiusti e gravi può essere fondato anche se il relativo rischio promana non solo dallo Stato ma anche da partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o da entità non statali contro i quali lo Stato non può o non vuole offrire effettiva protezione⁵³¹.

Il collegamento che la Commissione ha stabilito con la protezione effettiva è stato ritenuto necessario per un'ulteriore disposizione complementare, di cui all'articolo 7 DQ (rifusione), che definisce i soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi e specifica la qualità della protezione richiesta (cfr. sezione 1.8)⁵³². Gli articoli 6 e 7 sono strettamente interconnessi: per valutare se nel paese di origine esiste una protezione effettiva contro la persecuzione o il danno grave e in caso affermativo da chi può essere fornita occorre individuare la fonte di tale persecuzione o danno grave. La logica alla base degli articoli 6 e 7, considerati congiuntamente, è che le persone non sono considerate bisognose di protezione internazionale se sono in grado di ottenere una protezione effettiva e non temporanea nel loro paese di origine. Come affermato dalla CGUE nella sentenza OA, «[n]on si può infatti ritenere che un cittadino di un paese terzo effettivamente protetto contro atti di persecuzione ai sensi di tale disposizione abbia un timore fondato di essere perseguitato»⁵³³.

I tre soggetti di cui all'articolo 6 sembrano in grado di comprendere qualsiasi tipo di responsabile della persecuzione o del danno grave, a conferma del fatto che per tale articolo era prevista un'interpretazione ampia⁵³⁴.

La presente sezione riguarda i tre soggetti che gli Stati membri possono riconoscere come responsabili della persecuzione o del danno grave, come elencati all'articolo 6: lo Stato

⁵³⁰ In generale, prima dell'adozione della DQ esistevano due approcci principali: quello della responsabilizzazione, che limitava il beneficio dello status di rifugiato a coloro che rischiavano di subire persecuzioni commesse da soggetti statuali de iure o de facto, e quello della protezione, incentrato sull'esistenza di una protezione effettiva contro la persecuzione nel paese di origine piuttosto che sul responsabile della persecuzione. Cfr. ad esempio *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 6 luglio 2000, *Horvath v Secretary of State for the Home Department*, [2001] AC 489, [2000] UKHL 37 [in appresso: *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*], come affermato da Lord Hope of Craighead].

⁵³¹ Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 17, in riferimento a quello che all'epoca era l'articolo 9, paragrafo 1. Il medesimo approccio è seguito dalla Corte EDU, la quale riconosce che i rischi derivanti da soggetti non statuali sollevano un problema nell'ottica dell'articolo 3 CEDU in caso di *non refoulement*. Cfr., in particolare, Corte EDU (GC), sentenza del 29 aprile 1997, *HLR v France*, n. 24573/94, CE:ECHR:1997:0429JUD002457394, punto 40. Per una giurisprudenza più recente della Corte EDU che sostiene un punto di vista analogo per quanto riguarda i soggetti non statuali responsabili del maltrattamento, cfr. ad esempio Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 50.

⁵³² *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 25 giugno 2012, *WA [DRC] v Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General*, [2012] IEHC 251 [in appresso: *High Court* (Alta corte) (Irlanda), 2012, *WA [DRC] v Minister for Justice and Equality and Another*], punto 36.

⁵³³ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 57.

⁵³⁴ Cfr., in tal senso, *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 1° marzo 2012, *JTM v Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General*, [2012] IEHC 99 [in appresso: *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2012, *JTM v Minister for Justice and Equality and Another*], punti da 32 a 34 e 46.



(sezione 1.7.1); i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio (sezione 1.7.2); e i soggetti non statuali (sezione 1.7.3). Come risulta evidente, in qualche caso non è semplice distinguere tra tali responsabili della persecuzione o del danno grave. È possibile che in un unico caso vi siano responsabili della persecuzione o del danno grave che rientrano in più di una delle sottocategorie di cui all'articolo 6, lettere da a) a c)⁵³⁵.

La sezione 1.7 consta di tre sottosezioni, riportate nella tabella 21.

Tabella 21. Struttura della sezione 1.7

Sezione	Titolo	Pagina
1.7.1	Lo Stato [articolo 6, lettera a)]	124
1.7.2	Partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio [articolo 6, lettera b)]	126
1.7.3	Soggetti non statuali [articolo 6, lettera c)]	127

1.7.1. Lo Stato [articolo 6, lettera a)]

L'articolo 6, lettera a), prevede che «lo Stato» sia un potenziale responsabile della persecuzione o del danno grave. In effetti, sebbene nelle domande di protezione internazionale vadano emergendo soggetti non statuali, lo Stato è ancora il tradizionale e primo responsabile della persecuzione e del danno grave in quanto rimane investito di funzioni sovrane, tra cui l'uso della forza.

Né l'articolo 6, lettera a), né alcun'altra disposizione di cui alla DQ (rifusione) contiene una definizione di «Stato». Il significato ordinario di questo termine alla luce dell'impianto e della finalità della DQ (rifusione) sostiene un'interpretazione ampia come quella utilizzata nel diritto internazionale in materia di responsabilità dello Stato. La tabella 22 riepiloga l'elaborazione della Commissione del diritto internazionale⁵³⁶.

Tabella 22. Lo Stato come responsabile della persecuzione o del danno

Organi de iure	1	Qualsiasi organo dello Stato che esercita funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o qualsiasi altra funzione e che agisce a qualsiasi livello
	2	Persone o soggetti che hanno il potere di esercitare l'autorità governativa
Organi de facto	3	Individui o gruppi privati che agiscono sotto il controllo o la direzione dello Stato
	4	Organi posti a disposizione di uno Stato da un altro Stato e che esercitano l'autorità governativa

Come illustra la tabella 22 che precede, lo Stato quale responsabile della persecuzione o del danno grave potrebbe essere interpretato come **qualsiasi atto di persecuzione o danno grave che promana da organi statali de iure o de facto**. A tali organi è riconducibile qualsiasi

⁵³⁵ *Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2002, Rolandas Svazas v Secretary of State for the Home Department [2002] EWCA Civ 74 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2002, Rolandas Svazas].*

⁵³⁶ Commissione del diritto internazionale (ILC), *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, risoluzione 56/83 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA), 12 dicembre 2001 [in appresso: ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*]. Secondo Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, nona edizione, Oxford University Press, Oxford, 2019, pag. 524, gli articoli in questione sono stati «ampiamente citati e hanno acquisito una crescente autorevolezza come espressione del diritto consuetudinario della responsabilità dello Stato».



funzionario che eserciti funzioni governative⁵³⁷, indipendentemente dal fatto che appartenga al ramo giudiziario, esecutivo o legislativo, a qualsiasi livello (sono quindi comprese le autorità locali)⁵³⁸. Gli atti attribuibili allo Stato possono essere estesi in talune circostanze a includere: 1) atti di persone o soggetti che hanno il potere di esercitare l'autorità governativa⁵³⁹; e 2) atti compiuti da individui o gruppi privati i quali agiscono sotto il controllo o la direzione di organi o soggetti che hanno il potere di esercitare l'autorità governativa⁵⁴⁰. Giova notare al riguardo altresì che l'autorità governativa può essere esercitata dagli organi di un altro Stato messi a disposizione dello Stato in questione⁵⁴¹.

Nella sua sentenza in *X, Y e Z*, la CGUE ha statuito che «il mero fatto di qualificare come reato gli atti omosessuali non costituisce, di per sé, un atto di persecuzione», ma se accompagnato da «una pena detentiva che sanziona taluni atti [...] e che effettivamente trovi applicazione nel paese d'origine [...] dev'essere considerata [...] [costituire] un atto di persecuzione⁵⁴². Ciò implica che il ramo legislativo di un governo può contribuire agli atti di persecuzione. Tale circostanza si può verificare anche nel caso della magistratura, quando applica leggi che determinano l'attuazione di sanzioni sproporzionate o discriminatorie, come dichiarato dalla CGUE nella sentenza *X, Y e Z*⁵⁴³.

La persecuzione o il danno grave sono spesso inflitti da responsabili legittimati all'uso della forza, in particolare da funzionari delle forze di polizia e da personale militare⁵⁴⁴. In una causa dinanzi al tribunale metropolitano ungherese, tale organo giudiziario ha deciso di concedere lo status di rifugiato a un richiedente, un farmacista, che rischiava la persecuzione ad opera delle forze di sicurezza siriane in quanto sospettato di fornire assistenza ai ribelli attraverso la vendita di medicinali agli stessi⁵⁴⁵. Come traspare da una sentenza del 2009 della Corte suprema amministrativa ceca, la persecuzione ad opera dello Stato può materializzarsi anche quando soggetti statuali agiscono al di fuori della loro sfera di competenza⁵⁴⁶. Analogamente a quanto previsto in materia di responsabilità statale dal diritto internazionale, in base al quale gli atti commessi *ultra vires* sono automaticamente attribuibili allo Stato⁵⁴⁷, qualsiasi soggetto statale, che agisca o meno al di fuori della propria sfera di competenza, in veste di «soggetti statuali devianti»⁵⁴⁸, è considerato parte dello Stato ai sensi dell'articolo 6 ai fini

⁵³⁷ Cfr. CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2012, *Mlle K.*, n. 12015618 ([sintesi in inglese](#)); e CNDA (Francia), sentenza del 14 aprile 2010, *M. K.*, n. 09004366 ([sintesi in inglese](#)). Entrambe le sentenze riguardano autorità politiche.

⁵³⁸ Dörig, H., commento all'articolo 6 della direttiva 2011/95, punto 8, in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.

⁵³⁹ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 5.

⁵⁴⁰ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 8.

⁵⁴¹ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 6.

⁵⁴² CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 61.

⁵⁴³ Cfr. nota ⁵⁴² sopra riportata. e CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punti 93, 96 e 98. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 4 novembre 2013, *M. F.*, n. 13007332 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 54-55; e CNDA (Francia), sentenza del 23 maggio 2013, *M. U.*, n. 11010862 C+, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pag. 71.

⁵⁴⁴ Cfr. ad esempio *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 29 aprile 2009, *SH v Ministry of Interior*, n. 2, Azs 13/2009-60 ([sintesi in inglese](#)), nel contesto della quale detto organo giudiziario ha riconosciuto l'esercito di liberazione del Kosovo come potenziale responsabile della persecuzione.

⁵⁴⁵ Tribunale metropolitano (Ungheria), 2013, *MAA v Office of Immigration and Nationality* ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁵¹⁷.

⁵⁴⁶ Cfr. in tal senso *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 22 maggio 2009, *AR v Ministry of the Interior*, n. 5 Azs 7/2009-98 ([sintesi in inglese](#)).

⁵⁴⁷ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹. Cfr. anche *Estate of Jean-Baptiste Caire (France) v United Mexican States* in *Reports of International Arbitral Awards*, n. 5, pag. 530.

⁵⁴⁸ Home Office (Regno Unito), *Assessing credibility and refugee status in asylum claims lodged before 28 June 2022*, 28 giugno 2022, pag. 26.



della determinazione della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale. La questione è se lo Stato intervenga «prontamente ed efficacemente» per impedire detti danni ai sensi dell'articolo 7 DQ (rifusione) (cfr. sezione 1.8 in appresso sui soggetti che offrono protezione)⁵⁴⁹.

1.7.2. Partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio [articolo 6, lettera b)]

L'articolo 6, lettera b), DQ (rifusione), fa riferimento a «i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio». In tale contesto si possono distinguere due tipologie, come illustra la tabella 23.

Tabella 23. Partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio come responsabili della persecuzione o del danno grave

1	Partiti od organizzazioni che si configurano come soggetti statuali de facto perché esercitano elementi dell'autorità governativa
2	Partiti o organizzazioni che controllano una parte consistente del territorio dello Stato nel contesto di un conflitto armato

La prima categoria fa riferimento a situazioni nelle quali partiti od organizzazioni si configurano come **soggetti statuali de facto** esercitando elementi dell'autorità governativa sul territorio dello Stato o su una parte sostanziale di esso in assenza di un'autorità statale de iure. Tale situazione si può riscontrare ad esempio nelle regioni del Puntland e del Somaliland, che hanno entrambe istituito proprie amministrazioni distinte e autonome rispetto a quelle della Somalia⁵⁵⁰. Una conclusione simile si può verosimilmente trarre per il governo regionale curdo nell'Iraq settentrionale nel periodo del regime di Saddam Hussein e dopo la sua caduta, in quanto lo Stato iracheno in pratica non esercitava più alcun potere sul territorio occupato da tale governo.

La seconda categoria si riferisce a **partiti od organizzazioni che controllano una parte consistente del territorio dello Stato nel contesto di un conflitto armato**. Secondo la Commissione dei ricorsi dei rifugiati francese e la CNDA francese, questo scenario si applica ad esempio alla situazione del clan Darod in Somalia nel 2005⁵⁵¹ e dei ribelli nella provincia

⁵⁴⁹ EWCA (Regno Unito), 2002, *Rolandas Svazas*, op. cit. alla nota ⁵³⁸, punto 16. Cfr. analogamente Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 301. In *Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)]* (Regno Unito), sentenza del 6 novembre 2008, *PS (Sri Lanka) v Secretary of State for the Home Department*, [2008] EWCA Civ 1213 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2008, *PS (Sri Lanka)*], punto 8, Lord Justice Sedley ha rilevato che, poiché la ricorrente è stata ripetutamente abusata sessualmente da personale militare dello Stato a Jaffna, «non vi era alcuna possibilità sensata di protezione da parte dello Stato contro una condotta che comportava evidenti indizi di tolleranza e impunità, ed è per questo motivo che [la richiedente] è fuggita».

⁵⁵⁰ In questa ottica, cfr. UKIAT, sentenza del 31 marzo 2005, *NM and Others (Lone Women — Ashraf) Somalia CG* [2005] UKIAT 00076, punti 84 e 101. Sebbene la causa in questione riguardasse la possibilità di protezione interna nel Puntland e nel Somaliland è istruttiva sul grado di autonomia e autorità esercitato da queste due regioni. Tale sentenza è stata lasciata immutata dai successivi orientamenti sul paese per quanto riguarda la situazione del Puntland e del Somaliland. Cfr. ad esempio *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 25 novembre 2011, *AMM and Others (conflict; humanitarian crisis; returnees; FGM) Somalia CG*, [2011] UKUT 445 [in appresso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2011, *AMM and Others (conflict; humanitarian crisis; returnees; FGM) Somalia CG*]; e *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, [2014] UKUT 00442 [in appresso: *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*]. Cfr. anche EASO, *Rapporto COI, Somalia centrale e meridionale — La situazione nel paese: una sintesi*, agosto 2014, pag. 27.

⁵⁵¹ CRR, decisione 29 luglio 2005, *Mlle A.*, n. 487336, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Commission des recours des réfugiés, Année 2005, 2006*, pagg. 65-66 (in appresso: CRR, 2005, *Mlle A.*, n. 487336).





di Kunduz, nell'Afghanistan settentrionale, nel 2013⁵⁵². Le Forze armate rivoluzionarie della Colombia (FARC) sono state anch'esse riconosciute come un partito o un'organizzazione che controlla una parte consistente del territorio colombiano⁵⁵³. Lo stesso potrebbe valere anche per le Tigri per la liberazione della patria tamil (tigri tamil) durante il conflitto con il governo dello Sri Lanka e, in tempi recenti, per al-Shabaab in Somalia, anche se in quest'ultimo caso occorre prendere in particolare considerazione il grado di controllo esercitato in un determinato momento nel tempo, dato che tale controllo presenta un andamento altalenante⁵⁵⁴.

Si deve notare che la linea che divide i partiti od organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio dai soggetti non statuali non è sempre ben demarcata. Pur non essendo essenziale per individuare il responsabile della persecuzione o del danno grave, tale distinzione rimane comunque importante per determinare l'esistenza di una protezione effettiva nel paese di origine (cfr. sezione 1.8 in appresso) e l'esistenza della protezione all'interno del paese d'origine (cfr. sezione 1.9 in appresso). Il criterio principale per distinguere tali partiti od organizzazioni dai soggetti non statuali è il controllo che i primi esercitano sullo Stato o su una parte consistente del suo territorio. In assenza di tale controllo, il soggetto non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 6, lettera b), bensì in quello dell'articolo 6, lettera c), trattandosi di un soggetto non statale.

Occorre inoltre ricordare che, in base ai principi di diritto internazionale che disciplinano la personalità dello Stato, anche gli «Stati falliti» continuano a essere considerati Stati⁵⁵⁵.

1.7.3. Soggetti non statuali [articolo 6, lettera c)]

L'articolo 6 contempla i soggetti non statuali nella sua elencazione dei responsabili della persecuzione o del danno grave. Così come non contiene una definizione del termine «Stato», la DQ (rifusione) non contiene una definizione nemmeno del termine «soggetto non statale». Alla luce del tenore letterale, dell'impianto e delle finalità dell'articolo 6, tale termine dovrebbe nondimeno **essere interpretato in modo ampio** in quanto lo scopo dell'articolo 6 non è limitare la qualifica di rifugiato, bensì assicurare che tale qualifica sia concessa a chi nutre un timore fondato di subire persecuzioni. Una relazione della Commissione europea del 2010 ha confermato che un'ampia serie di soggetti non statuali è stata identificata come rientrante nella categoria dei soggetti non statuali⁵⁵⁶. Come sottolineato dal tribunale amministrativo federale tedesco, nella nozione in parola rientrano tutti i soggetti non statuali senza

⁵⁵² CNDA (Francia), sentenza del 21 marzo 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 83-84.

⁵⁵³ Cfr. eventualmente *Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 16 febbraio 2009, n. 6894/2005, pag. 10.

⁵⁵⁴ Per quanto riguarda al-Shabaab a Mogadiscio, confrontare, ad esempio, *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, op. cit. alla nota ⁵⁵³, punto 368, documento nel contesto del quale si rileva che il gruppo armato si è ritirato da Mogadiscio; nonché *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2011, *AMM and Others (conflict; humanitarian crisis; returnees; FGM) Somalia CG*, op. cit. alla nota ⁵⁵³, in particolare i punti 75 e da 90 a 91, che descrivono il grado di controllo che al-Shabaab esercitava all'epoca. Cfr. anche EASO, *Somali Actors, Country of Origin Information Report*, luglio 2021.

⁵⁵⁵ «È sorprendente che la personalità giuridica di Stati privi di un governo effettivo per un periodo di tempo significativo (nel caso della Somalia, ad esempio, la situazione persiste da più di tredici anni) non sia mai stata messa in discussione» (Geiss, R., «Failed states: legal aspects and security implications», *German Yearbook of International Law*, n. 48, 2004, pag. 465).

⁵⁵⁶ Il documento della Commissione europea, *relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/83/CE, 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*, COM(2010) 314 definitivo, pag. 6, sezione 5.1.3, segnala che «[v]ari Stati membri sarebbero soliti considerare tra i soggetti non statuali riconosciuti quali responsabili della persecuzione guerriglieri e paramilitari, terroristi, comunità locali e tribù, criminali, relativi familiari, membri di partiti o movimenti politici».



alcuna limitazione, comprese le singole persone, se commettono atti di persecuzione⁵⁵⁷. Questa ampia definizione è condivisa dagli organi giudiziari di altri Stati membri. Ciò trova riscontro nella serie di soggetti non statuali riconosciuti come responsabili non statuali della persecuzione o del danno grave illustrata nella tabella 24⁵⁵⁸.

Tabella 24. Cenni esplicativi in merito a soggetti non statuali riconosciuti come responsabili non statuali della persecuzione o del danno grave

1	Clan e tribù ⁵⁵⁹
2	Guerriglieri e paramilitari ⁵⁶⁰
3	Signori della guerra, gruppi religiosi estremisti o terroristi ⁵⁶¹
4	Criminali, bande di malviventi e mafia ⁵⁶²
5	Oppositori politici ⁵⁶³
6	Familiari e membri della famiglia allargata ⁵⁶⁴

⁵⁵⁷ BVerwG (Germania), sentenza del 18 luglio 2006, n. [1 C 15.05](#), DE:BVerwG:2006:180706U1C15.05.0, punto 23. Cfr., analogamente, UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 65, documento nel quale si sottolinea che i soggetti non statuali comprendono anche sezioni della popolazione o la popolazione locale.

⁵⁵⁸ Ulteriori esempi di soggetti non statuali accettati come responsabili della persecuzione si trovano nel documento della Commissione europea, *Valutazione dell'attuazione della direttiva sulle qualifiche (rifusione) (2011/95/UE) – Relazione finale*, 2019, pagg. 61-62.

⁵⁵⁹ Cfr. ad esempio tribunale di Cagliari (Italia), sentenza del 3 aprile 2013, n. [RG 8191/12 \(sintesi in inglese\)](#) [in appresso: tribunale di Cagliari (Italia), 2013, n. [RG 8191/12 \(sintesi in inglese\)](#)], pagg. 7-8, riguardante la MGF come pratica corrente della tribù a cui apparteneva la richiedente.

⁵⁶⁰ Cfr. ad esempio Corte suprema (Spagna), sentenza del 19 febbraio 2010, n. [5051/2006](#), che ha concesso lo status di rifugiato in ragione della persecuzione perpetrata dalle Forze armate rivoluzionarie della Colombia. Per la giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'articolo 3 CEDU, cfr. ad esempio Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 1996, [Ahmed v Austria](#), n. 25964/94, CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, punto 22; e Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, [DNM v Sweden](#), n. 28379/11, CE:ECHR:2013:0627JUD002837911 (in appresso: Corte EDU, 2013, [DNM v Sweden](#)), punto 54.

⁵⁶¹ Cfr. ad esempio tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest (Ungheria), sentenza del 28 giugno 2013, [RY \(Afghanistan\) v Office of Immigration and Nationality](#), 17.K.31893/2013/3-IV ([sintesi in inglese](#)), relativa alla persecuzione perpetrata dai talebani in Afghanistan; CNDA (Francia), 2013, *M. C.*, n. 12024083 C, op. cit. alla nota ²⁴⁷, sulla persecuzione da parte dei fondamentalisti musulmani; e CNDA (Francia), sentenza del 29 novembre 2013, *M. M.*, n. 13018952 C+, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013*, 2014, pagg. 63-64, relativa a un rischio effettivo di danno grave cagionato, tra gli altri, da estremisti religiosi. Per la giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'articolo 3 CEDU, cfr. ad esempio, Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2014, [AAM v Sweden](#), n. 68519/10, CE:ECHR:2014:0403JUD006851910 (in appresso: Corte EDU, 2014, [AAM v Sweden](#)), punto 66.

⁵⁶² Cfr. ad esempio Commissione per i rifugiati (Polonia), decisione dell'8 settembre 2010, [RdU-439-1/S/10 \(sintesi in inglese\)](#), e *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 18 febbraio 2010, [AM and BM \(Trafficked women\) Albania CG](#), [2010] UKUT 80 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2010, [AM and BM \(Trafficked women\) Albania CG](#)], punti 165 e da 167 a 170, entrambi relativi a reti di trafficanti di esseri umani; e RVV/CCE (Belgio), sentenza del 6 novembre 2008, n. [18.419](#), nel contesto di una vendetta.

⁵⁶³ Cfr. ad esempio VG di Berlino, sentenza del 7 luglio 2011, [33 K 79.10 A \(sintesi in inglese\)](#) [in appresso: VG Berlino, 2011, [33 K 79.10 A \(sintesi in inglese\)](#)] che riguardava una coppia afghana che sosteneva la separazione tra Stato e Islam e la parità di diritti tra uomo e donna, minacciata dagli oppositori politici, sui quali il governo centrale non aveva, in pratica, alcuna influenza o alcun controllo.

⁵⁶⁴ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 ottobre 2012, n. [89.927](#), punto 4.9; CNDA (Francia), sentenza del 12 marzo 2013, *Mme H.K. épouse G*, n. 12017176 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013*, 2014, pagg. 72-73; VG di Augusta, 2011, [Au 6 K 11.30092 \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁴⁵⁸; *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2012, [JTM v Minister for Justice and Equality and Another](#), op. cit. alla nota ⁵³⁷; Consiglio per i rifugiati (Polonia), sentenza del 23 agosto 2012, [RdU-82/8/S/10 \(sintesi in inglese\)](#); *Migrationsdomstolen* (Corte d'appello per la migrazione, Svezia), sentenza del 21 aprile 2011, [UM 7851-10 \(sintesi in inglese\)](#); *Migrationsdomstolen* (Corte d'appello per la migrazione, Svezia), sentenza del 9 marzo 2011, UM 3363-10 e 3367-10 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2011, UM 3363-10 e 3367-10 ([sintesi in inglese](#))]; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2010, [AM and BM \(Trafficked women\) Albania CG](#), op. cit. alla nota ⁵⁶⁵, punto 171. Per la giurisprudenza della Corte EDU, cfr. ad esempio Corte EDU, sentenza del 19 dicembre 2013, [BKA v Sweden](#), n. 11161/11, CE:ECHR:2013:1219JUD001116111, punto 42; e Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, [SA v Sweden](#), n. 665523/10, CE:ECHR:2013:0627JUD006652310 (in appresso: Corte EDU, 2013, [SA v Sweden](#)), punto 49.



Tuttavia, è importante comprendere che l'articolo 6, lettera c), impone un'importante limitazione alle circostanze nelle quali soggetti non statuali possono qualificarsi come «responsabili della persecuzione o del danno grave». L'articolo 6, lettera c), individua i soggetti non statuali come responsabili della persecuzione o del danno grave:

se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), [ossia lo Stato o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio] comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7⁵⁶⁵.

Di conseguenza, nei casi di persecuzione o danno grave perpetrati da soggetti non statuali, gli organi giudiziari degli Stati membri devono determinare se esista una protezione contro persecuzioni o danni gravi ai sensi dell'articolo 7 DQ (rifusione)⁵⁶⁶. Come statuito dalla CGUE nella sentenza *Abdulla*, la capacità dei responsabili della protezione di garantire una protezione contro persecuzioni o danni gravi «[costituisce] un elemento decisivo della valutazione» della qualifica di rifugiato⁵⁶⁷. Tale aspetto è ancora più cruciale nel caso di persecuzioni o danni gravi perpetrati da soggetti non statuali. Per contro, quando si tratta di persecuzione o di danni gravi perpetrati dallo **Stato** (cfr. considerando 27 DQ (rifusione) e sezione [1.8.1.1](#) in appresso), si presume che la protezione non sia disponibile⁵⁶⁸.

Come osservato dall'Alta Corte d'Irlanda e sostenuto dal tribunale amministrativo regionale polacco di Varsavia⁵⁶⁹, «i “soggetti non statuali” possono diventare “responsabili [della persecuzione o] del danno grave” soltanto se si dimostra che lo Stato di cittadinanza non è in grado o non vuole impedire il danno perpetrato dai soggetti non statuali»⁵⁷⁰. Come ulteriormente analizzato nella sezione [1.8.1.2](#), vi è anche l'obbligo di dimostrare che i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione) [articolo 7, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione)].

⁵⁶⁵ Cfr. in tal senso RVV/CCE (Belgio), sentenza del 20 ottobre 2010, n. [49.821](#) [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2010, n. [49.821](#)], punto 4.8.1; e *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 18 dicembre 2008, *SICh/Ministry of Interior*, n. 1, Azs 86/2008-101 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte suprema amministrativa (Cechia), 2008, *SICh/Ministry of Interior*, n. 1, Azs 86/2008-101 ([sintesi in inglese](#))].

⁵⁶⁶ *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 15 maggio 2013, *AS v Ministry of the Interior*, n. 3 Azs 56/2012-81 ([sintesi in inglese](#)).

⁵⁶⁷ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 68.

⁵⁶⁸ Cfr. considerando 27. Sebbene riguardi la protezione all'interno del paese d'origine, tale considerando dovrebbe applicarsi ai soggetti statuali nella regione di origine del richiedente.

⁵⁶⁹ *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie* (tribunale amministrativo regionale di Varsavia, Polonia), sentenza del 30 settembre 2015, IV SA/Wa 961/15.

⁵⁷⁰ *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2012, *WA [DRC] v Minister for Justice and Equality and Another*, cit. alla nota ⁵³⁵, punto 40.



1.8. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)

L'articolo 7 DQ (rifusione) identifica nei termini seguenti i soggetti che offrono protezione e le forme che detta protezione deve assumere.

Articolo 7 DQ (rifusione)

Soggetti che offrono protezione

1. La protezione contro persecuzioni o danni gravi può essere offerta esclusivamente:
 - a) dallo Stato; oppure
 - b) dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio,
 a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente al paragrafo 2.

2. La protezione contro persecuzioni o danni gravi è effettiva e non temporanea. Tale protezione è in generale fornita se i soggetti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione.

3. Per stabilire se un'organizzazione internazionale controlli uno Stato o una parte consistente del suo territorio e se fornisca protezione come enunciato al paragrafo 2, gli Stati membri tengono conto degli eventuali orientamenti impartiti nei pertinenti atti dell'Unione⁵⁷¹.

Questa **disposizione ha carattere obbligatorio** per gli Stati membri ed è fondamentale per la determinazione della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale. Come stabilito dalla CGUE nella sentenza *Abdulla* del 2010:

[...] le circostanze che dimostrano l'incapacità o, al contrario, la capacità del paese di origine di garantire una protezione contro atti di persecuzione costituiscono un elemento decisivo della valutazione che conduce alla concessione o, eventualmente, in modo simmetrico, alla cessazione [o al rifiuto del riconoscimento] dello status di rifugiato⁵⁷².

⁵⁷¹ Cfr. anche considerando 26 DQ (rifusione) il quale recita: «[I]a protezione può essere offerta sia dallo Stato sia dai partiti o dalle organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che soddisfano le condizioni di cui alla presente direttiva e che controllano una regione o una zona più estesa all'interno del territorio dello Stato, qualora abbiano la volontà e la capacità di offrire una protezione. Tale protezione dovrebbe essere effettiva e non temporanea».

⁵⁷² CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 68. Cfr. anche CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 36; e analogamente, *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, pag. 3, come affermato da Lord Hope of Craighead.





Nella sentenza OA, la Corte ha confermato che il significato di protezione ai sensi dell'articolo 7 è il medesimo di quello nel contesto della cessazione ai sensi dell'articolo 11 DQ [attuale articolo 11 DQ (rifusione)]⁵⁷³.

Rispecchiando la struttura dell'articolo 7, la presente sezione esamina la questione della protezione, iniziando con la definizione di «soggetti che offrono protezione» (sezione [1.8.1](#)), passando poi a considerare le qualità o le norme che la protezione deve incorporare per costituire una protezione (sezione [1.8.2](#)). Come si vedrà, l'articolo 7 DQ (rifusione) ha subito modifiche significative rispetto alla disposizione contenuta nella DQ originale, al fine di codificare le qualità ritenute necessarie dalla CGUE in *Abdulla*. Tali modifiche sono evidenziate più avanti, ove pertinente.

La sezione [1.8](#) consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 25.

Tabella 25. Struttura della sezione [1.8](#)

Sezione	Titolo	Pagina
1.8.1	Soggetti che offrono protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 3)	131
1.8.2	Qualità della protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 2)	135

1.8.1. Soggetti che offrono protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 3)

Come ricordato dalla Commissione europea, l'articolo 7, paragrafo 1, DQ (rifusione) stabilisce un **elenco esaustivo di soggetti che offrono protezione**⁵⁷⁴. Pertanto, i soggetti che offrono protezione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettere a) e b), sono lo Stato stesso oppure partiti od organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio⁵⁷⁵. Tuttavia, le due categorie non si escludono necessariamente a vicenda. Come sottintende la CGUE nella sentenza *Abdulla* quando cita «il **soggetto o i soggetti che offrono protezione**»⁵⁷⁶, in uno stesso caso possono esistere più soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi. Nella prassi, pur avendo considerato lo Stato quale principale soggetto che offre protezione, gli organi giudiziari degli Stati membri non hanno escluso il ruolo di protezione complementare svolto dagli altri soggetti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b).

Oltre a suddividere i soggetti che offrono protezione in sole due categorie, l'articolo 7 DQ (rifusione) sottolinea che i soggetti in questione possono essere riconosciuti validamente come soggetti che offrono protezione solo a condizione **che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione**⁵⁷⁷. Tale requisito aggiuntivo è stato introdotto dalla DQ (rifusione) perché l'articolo 7 DQ era risultato carente sotto il profilo della chiarezza e in merito ai soggetti che offrono protezione dava adito a interpretazioni eccessivamente ampie «che rischiano di disattendere le norme previste dalla convenzione [sui rifugiati] su quanto costituisce protezione adeguata»⁵⁷⁸.

⁵⁷³ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punti da 36 a 37.

⁵⁷⁴ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7.

⁵⁷⁵ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 52.

⁵⁷⁶ Grassetto aggiunto. CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 74.

⁵⁷⁷ Cfr. anche sezione [1.8.2](#) relativa alla qualità della protezione che deve essere fornita.

⁵⁷⁸ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7.



1.8.1.1. Lo Stato [articolo 7, paragrafo 1, lettera a)]

La DQ (rifusione) non fornisce una definizione della **nozione di «Stato»** come soggetto che offre protezione. Nella sezione 1.7.1 sopra riportata, quando si è cercato di definire il termine «Stato» nel contesto dei soggetti statuali responsabili della persecuzione o del danno grave, il significato del termine è stato derivato dal diritto internazionale sulla responsabilità dello Stato (cfr. tabella 22 sopra riportata). Il medesimo significato può applicarsi quando si considera lo Stato come soggetto che offre protezione.

Lo Stato comprende innanzitutto **gli organi de iure e i funzionari, a prescindere dal fatto che essi facciano parte del ramo giudiziario, esecutivo oppure legislativo** del governo. Attraverso le sue leggi e le sue politiche, lo Stato può in effetti regolamentare varie attività che possono contribuire all'esistenza di una protezione effettiva contro la persecuzione (cfr. anche sezione 1.8.2, sulla qualità della protezione da fornire). Inoltre, tale esercizio delle funzioni governative avviene ad ogni livello, sia esso centrale, regionale o locale⁵⁷⁹.

In secondo luogo, per analogia con la teoria sulla responsabilità dello Stato, si potrebbe suggerire che la nozione di «Stato» può estendersi fino a ricomprendere **gli organi de facto cui è demandato l'esercizio dell'autorità governativa**⁵⁸⁰. Ne consegue che, in talune circostanze, allo Stato possono essere riconducibili anche: 1) atti di persone o soggetti che hanno il potere di esercitare l'autorità governativa⁵⁸¹, e 2) atti commessi da individui o gruppi privati i quali agiscono sotto il controllo o la direzione di organi o soggetti che hanno il potere di esercitare l'autorità governativa⁵⁸². Inoltre l'autorità governativa può essere esercitata dagli organi di un altro Stato messi a disposizione dello Stato in questione⁵⁸³.

In quanto garante della legge e dell'ordine, lo Stato è concepito come il **principale soggetto che può offrire protezione contro persecuzioni o danni gravi**⁵⁸⁴. Per definizione, normalmente ha sia la capacità sia il dovere di proteggere gli individui posti sotto la sua giurisdizione. L'articolo 7, paragrafo 1, riconosce ciò nonostante che non sempre questo accade e quindi stabilisce che per essere riconosciuto come un soggetto che offre protezione lo Stato deve avere la volontà e la capacità di offrire protezione contro persecuzioni o danni gravi⁵⁸⁵. I concetti di capacità e volontà di offrire protezione sono trattati nella sezione 1.8.2.1. Tali qualità sono attribuite ai soggetti che offrono protezione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettere a) o b).

È opportuno rilevare che, per quanto concerne lo Stato o gli agenti dello Stato che sono responsabili di persecuzioni e danni gravi, il considerando 27 DQ (rifusione) dispone che «si dovrebbe presupporre che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace». Sebbene tale considerando riguardi la protezione all'interno del paese

⁵⁷⁹ Cfr. ad esempio VG di Stoccarda, sentenza del 30 dicembre 2011, A 11 K 2066/11 (sintesi inglese), pag. 10, relativa a un ufficio anagrafico comunale, anche se nel caso di specie è stato ritenuto che non fornisce una protezione effettiva.

⁵⁸⁰ Cfr. Crawford, J., Pellet, A. e Olleson, S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

⁵⁸¹ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 5.

⁵⁸² ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 8.

⁵⁸³ ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, articolo 6.

⁵⁸⁴ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, pag. 8; e *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2012, *WA [DRC] v Minister for Justice and Equality and Another*, op. cit. alla nota ⁵³⁵, punto 34. Cfr. anche Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), *Asylum Aid, Flüchtlingen Werk Nederland e Comitato di Helsinki ungherese, Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, 2014 (in appresso: *ECRE et al., Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, 2014), pag. 53.

⁵⁸⁵ Anche la Corte EDU lo riconosce. Cfr., in particolare, Corte EDU, sentenza del 26 luglio 2005, *N v Finland*, n. 38885/02, CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, punto 164.





d'origine, la presunzione che esso fissa dovrebbe applicarsi a maggior ragione alla protezione nella regione di origine.

1.8.1.2. Partiti od organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali [articolo 7, paragrafo 1, lettera b), e articolo 7, paragrafo 3]

«[I] partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio» sono il secondo tipo di soggetto che la DQ (rifusione) riconosce come potenziali soggetti che offrono protezione. Includendo questi soggetti che offrono protezione nell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione), gli estensori della direttiva hanno dimostrato di non accettare l'argomentazione dell'UNHCR e di diversi altri commentatori secondo cui, ai sensi della convenzione relativa allo status dei rifugiati, soltanto i soggetti statuali possono fornire protezione⁵⁸⁶. Tuttavia, dai termini dell'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione), si evince che tali «partiti o organizzazioni» svolgono soltanto un ruolo complementare. Rappresentano cioè un modo alternativo in cui, all'interno del territorio dello Stato, il controllo di esso o di una parte consistente del suo territorio può essere esercitato da partiti od organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali. Tanto alla lettera a) quanto alla lettera b) dell'articolo 7, paragrafo 1, DQ (rifusione), la personalità giuridica dello «Stato» rimane la medesima.

La DQ (rifusione) non fornisce una definizione dei termini «partiti» e «organizzazioni», salvo per il semplice riferimento a tali categorie, comprese le «**organizzazioni internazionali**». Il fatto che tra i partiti od organizzazioni siano comprese le organizzazioni internazionali è stato riaffermato dalla CGUE nella sentenza *Abdulla*. In tale sentenza del 2010, la Corte ha stabilito che «l'articolo 7, paragrafo 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»⁵⁸⁷. Ciò significa che i partiti o le organizzazioni in quanto soggetti che offrono protezione non sono limitati alle organizzazioni internazionali, purché soddisfino i requisiti esaminati di seguito.

Per quanto riguarda il **primo requisito**, secondo cui tali partiti od organizzazioni **devono controllare lo Stato o una parte consistente del suo territorio**, la DQ (rifusione) non definisce il tipo di controllo che devono esercitare. Il considerando 26 fa riferimento soltanto a «controllano una regione o una zona più estesa all'interno del territorio dello Stato». I partiti o le organizzazioni devono tuttavia essere in grado, e non solo disposti/e, a offrire una protezione efficace, non temporanea e accessibile (cfr. sezione 1.8.2 in appresso). Si può quindi presumere che debbano esercitare un controllo effettivo. Se tale controllo effettivo manca, si può presumere che il partito o l'organizzazione non sia in grado di offrire una protezione intesa secondo la definizione di cui all'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione).

Per quanto concerne più in particolare le organizzazioni internazionali, l'articolo 7, paragrafo 3, DQ (rifusione) precisa che per stabilire se esse controllino uno Stato o una parte consistente del suo territorio e forniscano protezione, «gli Stati membri tengono conto degli eventuali orientamenti impartiti nei pertinenti atti dell'Unione»⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Cfr. ad esempio UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21 October 2009)*, luglio 2010, pag. 5; Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 289-292; O'Sullivan, M., «Acting the part: can non-state entities provide protection under international refugee law?», *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n. 1, 2012, pagg. 85-110.

⁵⁸⁷ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 75 (grassetto aggiunto).

⁵⁸⁸ Il testo dell'articolo 7, paragrafo 3, DQ faceva riferimento a «pertinenti atti del Consiglio».



Pertanto, ogni volta che sono disponibili, gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione le indicazioni fornite in tali atti dell'UE. Se non esistono siffatte indicazioni e non esistono nemmeno indicazioni della CGUE in materia, gli organi giudiziari devono valutare essi stessi la questione, certamente nella misura in cui essa riguardi il fatto che una specifica organizzazione internazionale soddisfi o meno i criteri di cui all'articolo 7, paragrafi 1 e 2⁵⁸⁹.

Il secondo requisito, in base al quale i partiti o le organizzazioni devono avere la **volontà e capacità di fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi**, intesa secondo la definizione contenuta nell'articolo 7, paragrafo 2⁵⁹⁰, restringe notevolmente la portata ai fini dell'identificazione dei soggetti che possiedono tali qualità. Come chiarito dalla CGUE nella sentenza *OA*, un soggetto che offre protezione deve «dispo[rre], in particolare, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione»⁵⁹¹. L'ambito dei partiti o delle organizzazioni quali **soggetti che offrono protezione** è quindi più ristretto di quello dei partiti o delle organizzazioni quali **responsabili di persecuzione o danno grave** ai sensi dell'articolo 6, lettera b). Infatti, oltre ad avere la volontà e la capacità di fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi, i primi devono avere la volontà e la capacità di offrire una protezione effettiva e non temporanea. Questa interpretazione più limitata è in linea non soltanto con il significato ordinario della disposizione e con l'impianto della direttiva, ma anche con la finalità dell'articolo 7 e del resto della DQ (rifusione). La finalità è, tra l'altro, quella di concedere protezione internazionale a coloro che hanno il timore fondato di subire persecuzioni o che corrono un rischio effettivo di danno grave e che non beneficiano di alcuna protezione effettiva nel loro paese di nazionalità o di precedente dimora abituale.

A fronte di questi due requisiti definitori, nella prassi degli organi giudiziari degli Stati membri sono stati finora discussi **due principali tipi di partiti od organizzazioni** ai sensi dell'articolo 7.

In primo luogo, alla luce della sentenza *Abdulla* pronunciata nel 2010 dalla CGUE, le **organizzazioni internazionali** si possono considerare come soggetti che offrono protezione solo se controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. Ciò non significa, tuttavia, che essi debbano esercitare un controllo esclusivo. Ad esempio, valutando la sufficienza della protezione contro le minacce di al Shabaab in Somalia, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha preso in considerazione non soltanto le operazioni armate svolte dall'esercito nazionale somalo o a fronte di un'esortazione da parte di quest'ultimo, ma anche quelle condotte dalla missione dell'Unione africana in Somalia⁵⁹².

In secondo luogo, taluni organi giudiziari degli Stati membri hanno riconosciuto **i clan e le tribù** come soggetti che offrono protezione, quando tali clan esercitano di fatto un'autorità sulle regioni, come nel caso del Puntland e del Somaliland. Rimane la possibilità che clan o soggetti analoghi si qualifichino come soggetti che offrono protezione se soddisfano

⁵⁸⁹ EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, sezione 3.1.2.

⁵⁹⁰ Cfr. anche sezione **1.8.2.1** in appresso.

⁵⁹¹ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 38.

⁵⁹² *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, op. cit. alla nota ⁵⁵³, punto 358. Tuttavia, il tribunale non ha individuato esplicitamente nella missione dell'Unione africana in Somalia (AMISON) un soggetto che offre protezione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2. Il sostegno di AMISON alle operazioni di mantenimento della pace in Somalia è stato originariamente autorizzato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel 2009 [risoluzione 1744 (2007) del Consiglio di sicurezza, 26 febbraio 2007] e da allora è stato riautorizzato a intervalli regolari (l'ultima occasione al momento della stesura del presente documento è il marzo 2021 [risoluzione 2568 (2021) del Consiglio di sicurezza]).



pienamente le prescrizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), ossia se controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. In caso contrario, non saranno riconosciuti come soggetti che offrono protezione, né le funzioni di protezione che essi svolgono saranno rilevanti ai fini della valutazione del fatto che lo Stato fornisca o meno una protezione effettiva ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a)⁵⁹³. Nella sentenza OA la CGUE ha statuito che «una simile protezione in termini di sicurezza personale non può, in ogni caso, essere presa in considerazione per verificare se la protezione dello Stato soddisfi i requisiti risultanti, in particolare, dall'articolo 7, paragrafo 2, [DQ]»⁵⁹⁴ (cfr. sezione [1.8.1.1](#) sopra riportata).

Nella prassi degli Stati membri, le **organizzazioni non governative** (ONG) non sono state considerate soggetti che offrono protezione ai fini dell'articolo 7. Ciò è dovuto al fatto che è praticamente impossibile che possano soddisfare i requisiti dell'articolo 7, paragrafo 1, in base ai quali i soggetti che offrono protezione devono controllare lo Stato o una parte consistente del suo territorio e devono avere la capacità e la volontà di offrire protezione. Tale circostanza è stata confermata dalla Corte suprema amministrativa ceca, che ha stabilito che una ONG, che non controlla lo Stato o una parte sostanziale del suo territorio, non può fornire protezione contro le mutilazioni genitali femminili⁵⁹⁵. Analogamente, il Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri belga ha ritenuto che una ONG attiva a sostegno dei diritti umani che combatteva la schiavitù non fosse in grado di costituire un soggetto che offre protezione⁵⁹⁶.

1.8.2. Qualità della protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 2)

Dopo aver definito in modo esaustivo i soggetti che offrono protezione alle lettere a) e b), l'articolo 7, paragrafo 1, specifica che i soggetti che offrono protezione possono qualificarsi come tali soltanto «a condizione che **abbiano la volontà e la capacità** di offrire protezione conformemente al paragrafo 2» (grassetto aggiunto). È opportuno ricordare che, ai sensi dell'articolo 6, lettera c), DQ (rifusione), tra i responsabili della persecuzione o del danno grave figurano i soggetti non statuali soltanto se si può dimostrare che lo Stato o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio «**non possono o non vogliono** fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7» (grassetto aggiunto).

L'articolo 7, paragrafo 2, stabilisce poi due ulteriori qualità essenziali della protezione in questo contesto: l'**effettività** e la **non temporaneità**. L'articolo 7, paragrafo 2, stabilisce inoltre che la protezione effettiva e non temporanea è «in generale fornita» da tali soggetti quando questi ultimi:

adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha **accesso** a tale protezione. [Grassetto aggiunto.]

⁵⁹³ CGUE, 2021, [OA](#), op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 48.

⁵⁹⁴ CGUE, 2021, [OA](#), op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 53.

⁵⁹⁵ *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 27 ottobre 2011, *DK v Ministry of Interior*, n. 6 Azs 22/2011 ([sintesi in inglese](#)).

⁵⁹⁶ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 9 giugno 2011, n. [62.867](#) [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2011, n. [62.867](#)], punto 4.8.2. Cfr. anche RVV/CCE (Belgio), 2010, n. [49.821](#), op. cit. alla nota ⁵⁶⁸, sulle associazioni che lottano contro la prostituzione forzata nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (attuale Macedonia del Nord).



Le sottosezioni che seguono trattano ciascuno di questi requisiti in successione, come indicato nella tabella 26.

Tabella 26. Qualità essenziali della protezione (articolo 7, paragrafi 1 e 2)

Qualità della protezione	Sezione
Volontà	1.8.2.1
Capacità	1.8.2.1
Efficacia	1.8.2.2
Non temporaneità	1.8.2.3
«[A]deguate misure [...]».	1.8.2.4
Accessibilità	1.8.2.5

Il testo che segue fa riferimento ai soggetti che offrono protezione in modo da comprendere sia «lo Stato» [articolo 7, paragrafo 1, lettera a)] sia «i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio» [articolo 7, paragrafo 1, lettera b)].

1.8.2.1. Volontà e capacità

L'articolo 7 DQ originale non faceva riferimento alla (non) volontà e alla (non) capacità di fornire protezione. Tali termini sono stati introdotti dal legislatore dell'UE per fornire una maggiore chiarezza in merito alla misura dovuta della protezione⁵⁹⁷. Per essere riconosciuti fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi, i soggetti che offrono protezione devono avere **sia** la volontà **sia** la capacità di fornire tale protezione. Come rilevato dalla Commissione nella sua proposta del 2009: «[i] mero fatto che un soggetto sia in grado di fornire protezione non è sufficiente; deve anche avere l'intenzione di proteggere la persona interessata. Al contrario, la semplice “volontà di proteggere” non è sufficiente se manca la “capacità di proteggere”»⁵⁹⁸.

Si può ritenere che uno Stato, o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), offrano protezione soltanto qualora abbiano la **volontà** di fornire protezione contro ogni tipo di persecuzione o danno grave⁵⁹⁹. Nella letteratura accademica sono state individuate tre situazioni legate allo Stato nelle quali può sorgere la non volontà, nel contesto della quale lo Stato incoraggia o sostiene tacitamente la persecuzione o il danno grave da parte di terzi⁶⁰⁰:

- quando lo Stato è direttamente responsabile della persecuzione o del danno grave;
- quando lo Stato incoraggia o tollera la persecuzione o il danno grave;
- quando lo Stato incoraggia o sostiene tacitamente la persecuzione o il danno grave perpetrata/o da terzi.

⁵⁹⁷ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pagg. 6-7.

⁵⁹⁸ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7.

⁵⁹⁹ Una forma di non volontà è costituita dalla tolleranza o dall'accondiscendenza. Cfr. UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 65: «[q]uando gravi atti discriminatori o altri atti offensivi sono commessi dalla popolazione locale, possono essere considerati persecuzione se sono consapevolmente tollerati dalle autorità o se le autorità si rifiutano, o si dimostrano incapaci, di offrire una protezione efficace». Il punto 100 afferma inoltre: «[i] termine “non vuole” si riferisce ai rifugiati che rifiutano di accettare la protezione del governo del paese di cui hanno la nazionalità». Cfr. anche UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to victims of organized gangs*, marzo 2010, punto 25.

⁶⁰⁰ Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 297-299.





La **capacità** di proteggere è fondamentale affinché uno Stato possa permettersi di fornire una protezione qualsiasi. Come affermato dalla CGUE nella sentenza *OA*, «le circostanze che dimostrano l'incapacità o, al contrario, la capacità del paese di origine di garantire una protezione contro atti di persecuzione costituiscono un elemento decisivo della valutazione che conduce alla concessione [...] dello status di rifugiato»⁶⁰¹. Dall'articolo 7, paragrafo 2, risulta evidente che il concetto di capacità di proteggere deve comprendere, tra l'altro, l'esistenza di un sistema giuridico effettivo che prevenga gli atti di persecuzione, sia in grado di individuare, di perseguire penalmente e di punire tali atti. Secondo quanto risulta dalla sentenza della CGUE nella causa *OA*, la capacità di proteggere comprende altresì la fornitura di sicurezza personale⁶⁰². In relazione a entrambi gli aspetti (sistema giuridico e fornitura di sicurezza personale), tali funzioni possono essere svolte soltanto da uno Stato [ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a)] o da partiti od organizzazioni che controllano lo Stato ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b). In particolare, tali funzioni non possono essere fornite da soggetti privati, quali la famiglia o il clan del cittadino di un paese terzo interessato⁶⁰³.

In considerazione della (in)capacità, è stato riconosciuto un ampio spettro di casi. Figurano in tale contesto i casi in cui l'incapacità può essere limitata a un aspetto dell'apparato statale o della politica oppure quelli in cui lo Stato stesso ammette la propria incapacità di fornire protezione⁶⁰⁴, fino ai casi in cui lo Stato è uno «Stato fallito» e non esiste un governo funzionante⁶⁰⁵.

La distinzione tra la (non) volontà e la (in)capacità da parte dello Stato o di partiti od organizzazioni di fornire protezione non è sempre netta nelle decisioni degli organi giudiziari degli Stati membri. Come osservato dall'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), «[n]on occorre che decidiamo in che misura questa omissione derivi da una non volontà o invece da una incapacità di proteggere, pur parendoci che il fatto che sia l'una o l'altra cosa o entrambe dipenda dal particolare momento e luogo e dagli attori specifici in questione»⁶⁰⁶.

Ai fini della presente analisi giuridica, quattro scenari sono comunque schematicamente rappresentati nella tabella 27 e spiegati alla luce della giurisprudenza pertinente (il termine «soggetti che offrono protezione» comprende sia lo «Stato» sia «i partiti o le organizzazioni», comprese le organizzazioni internazionali, «che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio»).

⁶⁰¹ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 35.

⁶⁰² CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punti da 46 a 47 e 52.

⁶⁰³ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punti da 46 a 47 e da 52 a 53.

⁶⁰⁴ Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 307, dove si descrivono tali casi come «rari» e che alla nota ⁵⁰⁶ cita, tra l'altro, la *Supreme Court* (Corte suprema, Canada), *Attorney General v Ward*, [1993] 2 SCR. 689.

⁶⁰⁵ Cfr. discussione in Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 303-319.

⁶⁰⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, op. cit. alla nota ²⁰⁷, punto 123; cfr. anche Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 5, *Azs 454/2019*.



Tabella 27. Soggetti che offrono protezione: (non) volontà e (in)capacità di fornire protezione – possibili scenari

	Capacità	Incapacità
Volontà	<p>Scenario 1</p> <p>Rifiuto della protezione internazionale</p>	<p>Scenario 3</p> <p>Concessione della protezione internazionale</p>
Non volontà	<p>Scenario 2</p> <p>Concessione della protezione internazionale</p>	<p>Scenario 4</p> <p>Concessione della protezione internazionale</p>

Lo **scenario 1** si riferisce a situazioni nelle quali il soggetto che offre protezione ha **sia la volontà sia la capacità di offrire protezione** contro persecuzioni o danni gravi. In tali casi, e a condizione che la protezione sia effettiva, non temporanea (cfr. sezioni [1.8.2.2](#) e [1.8.2.3](#) in appresso), la protezione dei rifugiati e quella sussidiaria devono essere rifiutate poiché il richiedente non può essere considerato bisognoso di protezione internazionale⁶⁰⁷.

Lo **scenario 2** si riferisce a situazioni nelle quali il soggetto che offre protezione, sebbene ne abbia la capacità, **non ha la volontà di fornire protezione**, soprattutto quando è esso stesso il responsabile della persecuzione o dei danni gravi o tollera atti di persecuzione o danni gravi⁶⁰⁸. In Belgio, ad esempio, il Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri ha stabilito che l'articolo 7 non era applicabile in caso di persecuzione ad opera dello Stato e che, di conseguenza, spettava alle autorità competenti in materia di asilo dimostrare il contrario⁶⁰⁹. È stato altresì ritenuto pertinente il fatto che il considerando 27 DQ (rifusione) indica che «[q]ualora lo Stato o agenti dello Stato siano i responsabili della persecuzione e dei danni gravi, si dovrebbe presupporre che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace»⁶¹⁰.

Lo **scenario 3** riguarda situazioni nelle quali il soggetto che offre protezione è o potrebbe essere disposto a offrire protezione, ma **non è in grado di farlo efficacemente**. Ciò può avvenire, ad esempio, per mancanza di risorse finanziarie o umane o per la mancanza di controllo su parte del territorio a causa di un conflitto armato, di uno stato di emergenza o

⁶⁰⁷ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, come affermato da Lord Hope of Craighead.

⁶⁰⁸ Per quanto riguarda le persecuzioni tollerate o condonate dallo Stato, cfr. ad esempio *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 27 luglio 2012, *M. B.*, n. [349824](#), FR:CESSR:2012:349824.20120727, punto 3; EWCA (Regno Unito), 2008, *PS (Sri Lanka)*, op. cit. alla nota ⁵⁵², punto 8; *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 30 settembre 2013, *IJ/Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte suprema amministrativa (Cechia), 2013, *IJ/Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#))]; CNDA (Francia), sentenza del 29 novembre 2013, *M. A.*, domanda 13018825 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013*, 2014, pagg. 59-60; e Comitato speciale d'appello (Grecia), 2011, n. [95/126761](#) ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁶⁶.

⁶⁰⁹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 28 gennaio 2009, n. [22.175](#), punto 3.3. Sulla persecuzione di Stato e sulla protezione dello Stato. Cfr. anche Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 20 giugno 2012, *HK v General Secretary of the (former) Ministry of Public Order*, n. [95/48882](#) ([sintesi in inglese](#)).

⁶¹⁰ BVerwG (Germania), sentenza del 18 febbraio 2021, [1 C 4.20](#), DE:BVerwG:2021:180221U1C4.20.0 [in appresso: BVerwG (Germania), 2021, [1 C 4.20](#)], punto 14.





di una situazione di sicurezza elevata⁶¹¹. Come sottolineato dalla Commissione europea, «la mera “volontà di proteggere” può non essere ritenuta sufficiente se manca la “capacità di proteggere”»⁶¹².

La Commissione francese di ricorso per i rifugiati ha riconosciuto tale circostanza in una decisione del 2005 riguardante la persecuzione in Somalia. Ha ritenuto che l’istituzione del governo federale di transizione non potesse portare a una presunzione della capacità di fornire una protezione effettiva, poiché il governo federale di transizione aveva faticato per ristabilire effettivamente la propria autorità sul proprio territorio⁶¹³. L’organo che è succeduto a tale Commissione, la CNDA, ha concluso che le autorità algerine non erano in grado di proteggere un richiedente algerino che si era convertito al cristianesimo ed era perseguitato dagli estremisti islamici⁶¹⁴. Il medesimo organo giudiziario ha stabilito altresì che le autorità irachene non erano in grado di fornire una protezione efficace a una docente universitaria irachena, rapita a scopo di riscatto dall’Organizzazione dello Stato Islamico in ragione delle sue azioni di promozione dei diritti delle donne⁶¹⁵. L’*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha ritenuto che (in relazione all’Egitto) quando vi sono questioni relative alla capacità dello Stato di fornire protezione in uno stato di emergenza, «nel valutare l’adeguatezza della protezione in un paese in cui è stato validamente dichiarato lo stato di emergenza, almeno in relazione alle misure rese strettamente necessarie dalle necessità della situazione, non ci si può attendere che lo Stato garantisca i diritti inderogabili dei suoi cittadini»⁶¹⁶. L’incapacità dello Stato di fornire protezione può anche sussistere, tra l’altro, in situazioni di violenza domestica⁶¹⁷, matrimonio forzato del richiedente imposto dalla

⁶¹¹ Cfr. ad esempio VG di Berlino, 2011, 33 K 79.10 A (sintesi in inglese), op. cit. alla nota ⁵⁶⁶, sull’incapacità dell’Afghanistan di offrire protezione contro le persecuzioni a causa della mancanza di controllo e di sanzioni contro le violazioni dei diritti umani; *Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 16 febbraio 2009, n. 6894/2005, op. cit. alla nota ⁵⁵⁶, pag. 10, riguardante la mancanza di controllo del governo colombiano sulle Forze armate rivoluzionarie della Colombia; e CNDA (Francia), sentenza del 6 febbraio 2012, *M. et Mme M.*, n. 09002796 e 09002797 C, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d’État et de la Cour nationale du droit d’asile, Année 2012, 2013*, pagg. 55-56; CRR, decisione del 25 giugno 2004, sessione plenaria, *M. B.*, n. 446177 (sintesi in inglese). In quest’ottica, cfr. UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale: «Alternativa di fuga o ricollocamento interni» ai sensi dell’art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, 23 luglio 2003, doc. UN HCR/GIP/03/04 (in appresso: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*), punto 15.

⁶¹² Commissione europea, proposta di DQ (rifusione) — relazione, 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7. Cfr. anche VG di Karlsruhe, ordinanza del 28 maggio 2020, A 10 K 10734/17, DE:VGKARLS:2020:0528.A10K10734.17.00, relativa alle mutilazioni genitali femminili in Gambia, nella quale si afferma che la mera emanazione di disposizioni di legge che vietano o sanzionano l’azione minacciata da soggetti privati non è sufficiente. Piuttosto, la volontà di prevenire efficacemente gli atti di persecuzione deve essere verificabile attraverso prove empiriche.

⁶¹³ CRR, 2005, *Mlle A.*, n. 487336, op. cit. alla nota ⁵⁵⁴.

⁶¹⁴ CNDA (Francia), sentenza del 9 marzo 2016, *M. N.Y.*, n. 15024258, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d’État et de la Cour nationale du droit d’asile, Année 2016, 2017*, pagg. 82-83.

⁶¹⁵ CNDA (Francia), sentenza del 17 febbraio 2020, *Mme A.*, n. 17049253 C+ [in appresso: CNDA (Francia), 2020, *Mme A.*, n. 17049253 C+].

⁶¹⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2013, MS (Coptic Christians) Egypt CG, op. cit. alla nota ²⁰⁷, punti 119-120.

⁶¹⁷ Cfr. ad esempio *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 24 luglio 2013, DB v The Ministry of Interior, n. 4, Azs 13/2013-34 (sintesi in inglese), nel contesto della quale le autorità erano intervenute per conto di una donna proveniente dalla Mongolia, ma le aggressioni da parte del marito erano proseguite.



famiglia⁶¹⁸, reati d'onore⁶¹⁹ e mutilazioni genitali femminili compiute nella sfera privata della tribù o della famiglia⁶²⁰.

Infine, lo **scenario 4** si riferisce a situazioni nelle quali il soggetto che offre protezione **non ha o potrebbe non avere la volontà di fornire protezione** contro la persecuzione o il danno grave⁶²¹. Questa circostanza si è verificata ad esempio nel contesto di sentenze emanate da tribunali amministrativi tedeschi, che hanno rilevato che le autorità afgane e iraniane non volevano e non potevano offrire protezione contro il matrimonio forzato⁶²². Analogamente, un altro tribunale amministrativo tedesco ha stabilito che la Guinea non avrebbe avuto né la volontà né la capacità di proteggere il richiedente contro la persecuzione per motivi di orientamento sessuale a causa della cultura e delle leggi islamiche della Guinea⁶²³. È opportuno rilevare, tuttavia, che taluni di questi esempi riguardano una incapacità e una non volontà da parte dello Stato di proteggere determinati gruppi o di fornire protezione in determinati tipi di situazioni. Altri esempi riguardano l'incapacità e la non volontà specifiche di uno Stato di fornire protezione in un caso specifico.

Nella prassi, i requisiti relativi alla volontà e alla capacità sono stati finora valutati dagli organi giudiziari degli Stati membri tenendo in considerazione fattori quali la corruzione diffusa⁶²⁴, l'indifferenza delle autorità dello Stato, l'effettiva incapacità⁶²⁵ e il sostegno tacito e persino dichiarato da parte delle autorità dello Stato a favore dei responsabili della persecuzione e del

⁶¹⁸ Cfr. ad esempio VG di Gelsenkirchen, sentenza del 18 luglio 2013, [5a K 4418/11.A \(sintesi in inglese\)](#), pag. 10; CNDA (Francia), 2020, *Mme A.*, n. 19055889 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁴⁵⁸, punto 7; e VG di Gelsenkirchen (Germania), 2013, [5a K 4418/11.A \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁴⁵⁸.

⁶¹⁹ Cfr. ad esempio VG di Braunschweig, sentenza del 27 aprile 2021, [2 A 340/18](#), DE:VGBRAUN:2021:0427.2A340.18.00 [in appresso: tribunale amministrativo di Braunschweig (Germania), 2021, [2 A 340/18](#)], punto 28, riguardante una giovane donna violentata all'età di 13 anni e da allora soggetta a minacce di morte da parte del padre. Tale organo giudiziario ha rilevato, al punto 28, che gli organi statali iraniani consideravano generalmente il padre come il proprietario della figlia nata dal suo matrimonio e che quindi la polizia iraniana non forniva protezione contro i crimini d'onore/gli atti di persecuzione perpetrati dal padre. Cfr. anche VG di Stoccarda (Germania), 2008, [AK 10 K 13/07 \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁴⁶¹.

⁶²⁰ Tribunale di Cagliari (Italia), 2013, n. [RG 8191/12 \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁵⁶², pagg. 7-8; CNDA (Francia), sentenza del 23 aprile 2008, *Mlle N.*, n. 574495, in CNDA (Francia), *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2008*, 2009, pagg. 59-60.

⁶²¹ Cfr. ad esempio VG di Berlino, 2011, [33 K 79.10 A \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁵⁶⁶, pag. 13.

⁶²² VG di Augusta, 2011, [Au 6 K 11.30092 \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ⁴⁵⁸ (in relazione all'Afghanistan); e VG di Ansbach, sentenza del 16 marzo 2017, [AN 1 K 16.32047](#) (in relazione all'Iran).

⁶²³ VG di Colonia, sentenza del 15 settembre 2011, [15 K 6103/10.A \(sintesi in inglese\)](#). Cfr. anche tribunale di Roma (Italia), sentenza del 20 dicembre 2013, n. [RG 4627/2010](#) e CNDA (Francia), sentenza del 6 aprile 2009, *M K*, n. 616907.

⁶²⁴ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), 2010, n. [49.821](#), op. cit. alla nota ⁵⁶⁸, punti 4.8.3 e 4.9, riguardante il nesso tra la rete di prostituzione e le autorità macedoni; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2010, [AM and BM \(Trafficked women\) Albania CG](#), op. cit. alla nota ⁵⁶⁵, in particolare i punti 182 e 216, riguardanti la corruzione in Albania e la conseguente incapacità dello Stato di fornire protezione contro le persecuzioni. Cfr. tuttavia *Court of Session* (Scozia, Regno Unito), sentenza del 24 gennaio 2014, [SAC and MRM v Secretary of State for the Home Department](#), [2014] CSOH 8, punto 52, nel contesto della quale la Corte ha confermato la posizione del Segretario di Stato, osservando che, nonostante i casi di corruzione all'interno della polizia e della magistratura in Bangladesh, «non si accoglie l'asserzione secondo cui ciò indicherebbe che le autorità del Bangladesh non siano in grado o non vogliono fornire assistenza [al richiedente]. Si ritiene che il Bangladesh abbia un sistema giuridico effettivo che permette di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e che [il richiedente] possa avere accesso al sistema».

⁶²⁵ ECRE *et al.*, [Actors of protection and the application of the internal protection alternative](#), op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 49.





danno grave⁶²⁶. La (in)capacità effettiva di uno Stato o di «partiti od organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio» di fornire protezione è intrinsecamente connessa al tipo di protezione che deve essere fornita in virtù dell'articolo 7, paragrafo 2. La protezione deve essere sempre efficace e non temporanea.

1.8.2.2. Efficacia

La direttiva non fornisce una definizione di «effettiva», anche se la seconda frase dell'articolo 7, paragrafo 2, indica cosa comprende «in generale». La protezione effettiva (e la protezione non temporanea) è definita all'articolo 7, paragrafo 2, come segue.

Articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione)

[...] Tale protezione è in generale fornita se i soggetti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione.

Tuttavia, la sentenza della CGUE nella causa OA chiarisce che la questione della protezione effettiva deve essere limitata esclusivamente alla valutazione di ciò che lo Stato o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio forniscono o non forniscono. In particolare, **la fornitura di sicurezza o di sostegno sociale e finanziario da parte di soggetti privati è irrilevante per stabilire se i soggetti che offrono protezione forniscano o meno una protezione efficace**⁶²⁷.

La valutazione della protezione effettiva (e della sua natura non temporanea) va effettuata non soltanto alla luce delle condizioni nel paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale, ma anche alla luce delle **circostanze personali del richiedente**⁶²⁸. La necessità di effettuare la valutazione caso per caso è confermata dal tenore letterale dell'articolo 7, paragrafo 2, il quale prescrive che la «protezione è **in generale** fornita» se vengono adottate adeguate misure⁶²⁹.

⁶²⁶ Cfr. ad esempio, in relazione agli ahmadi provenienti dal Pakistan, Corte suprema amministrativa (Cechia), 2013, *IJ v Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁶¹¹; in relazione alle persecuzioni legate al genere in Iran, tanto il Comitato speciale d'appello (Grecia), 2011, n. [95/126761](#) ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁶⁶, e tribunale amministrativo di Braunschweig (Germania), 2021, [2 A 340/18](#), op. cit. alla nota ⁶²².

⁶²⁷ CGUE, 2021, [OA](#), op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punti 48 e da 52 a 53. Cfr. anche sezione [1.8.1](#) sopra riportata.

⁶²⁸ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 19 giugno 2015, *NA and VA (Protection: Article 7(2) Qualification Directive) India*, [2015] UKUT 432 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2015, *NA and VA (Protection: Article 7(2) Qualification Directive) India*], punti da 70 a 71. Cfr. anche *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza dell'11 novembre 2003, *Bagdanavicius and Another, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department*, [2003] EWCA Civ 1605 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2003, *Bagdanavicius and Another*], punto 55, sottopunto 6; *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), sentenza del 24 gennaio 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan* [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC)], 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan*], punti da 24 a 33; Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2011, UM 3363-10 e 3367-10 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁵⁹²; e tribunale superiore, IAC (Regno Unito), 2010, *AM and BM (Trafficked women) Albania CG*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁵, punto 182.

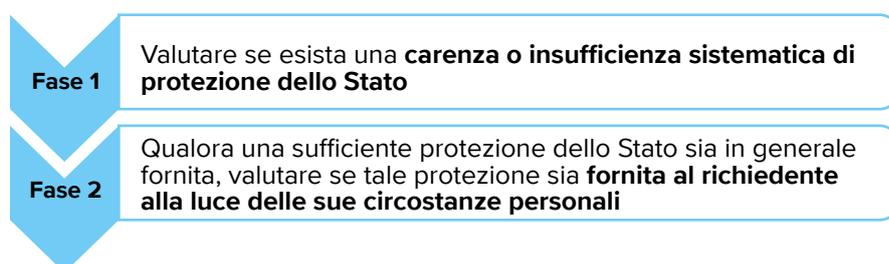
⁶²⁹ Grassetto aggiunto. Cfr. *Upper Tribunal*, IAC (Regno Unito), 2015, *NA and VA (Protection: Article 7(2) Qualification Directive) India*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punto 13.



Come sostenuto dall'UKIAT, «non si afferma che l'adozione di “adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori [...], avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo” sia configurabile in tutti i casi come la fornitura di una protezione adeguata, sebbene si dica che in generale lo è»⁶³⁰. Il caso specifico di un richiedente può indicare la necessità di misure supplementari affinché la protezione sia effettiva⁶³¹.

Come ulteriormente concettualizzato dall'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) e sulla base delle decisioni della *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito) nei casi *Atkinson* e *Bagdanavicius*⁶³², la determinazione dell'esistenza o viceversa dell'inesistenza di una protezione effettiva contro la persecuzione è un processo in due fasi, illustrato nella figura 2⁶³³.

Figura 2. Valutazione in due fasi per la determinazione dell'esistenza (o dell'inesistenza) di una protezione effettiva



Pur essendo qui inquadrata nel contesto della protezione dello Stato, questa valutazione in due fasi può essere ritenuta valida anche nel caso della protezione fornita da partiti od organizzazioni ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera b).

La **prima fase** riguarda le **condizioni nel paese di origine**. A questo riguardo, la CGUE ha ricordato nella sentenza *Abdulla* che «[i]n conformità all'art. 4, n. 3, della direttiva, relativo all'esame dei fatti e delle circostanze, [...] [si può tenere conto] segnatamente, delle disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione, e della misura in cui il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo è garantito in tale paese»⁶³⁴. Secondo la *High Court* (Alta Corte) irlandese, **la mera esistenza di una procedura di denuncia alla polizia non è sufficiente; affinché costituisca una protezione effettiva, tale procedura deve essere accompagnata da un sistema effettivo per l'individuazione, le indagini, l'azione penale e la condanna dei criminali**⁶³⁵. Il tribunale di Cagliari (Italia) ha constatato che nemmeno la previsione di una sanzione per determinati criminali nella legislazione nazionale è considerata protezione ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, qualora tale previsione non sia applicata in modo effettivo e sufficiente

⁶³⁰ AIT (Regno Unito) [predecessore dell'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), Regno Unito], sentenza dell'11 luglio 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*, [2007] UKAIT 00071 [in appreso: AIT (Regno Unito), 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*], punto 50.

⁶³¹ AIT (Regno Unito), 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*, op. cit. alla nota ⁶³³, punto 45.

⁶³² *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 1° luglio 2004, *Michael Atkinson v Secretary of State for the Home Department*, [2004] EWCA Civ 846, punto 21; e EWCA (Regno Unito), 2003, *Bagdanavicius and Another*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punto 55.

⁶³³ Questa figura si basa su *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) (IAC), 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan*, op. cit. alla nota ⁶³¹, in particolare i punti da 34 a 35.

⁶³⁴ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 71.

⁶³⁵ *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 9 dicembre 2009, *ASO v Refugee Appeals Tribunal and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, [2009] IEHC 607, punto 12.





attraverso l'azione penale⁶³⁶. Inoltre, in aggiunta al sistema di diritto penale, occorre prendere in considerazione anche il diritto civile, «(ad esempio le ordinanze restrittive) [che possono] avere un ruolo nel sistema generale di protezione»⁶³⁷.

Se vi è una sistematica carenza di protezione da parte dello Stato, allora un richiedente esposto ad atti di persecuzione o danno grave è in grado di dimostrare un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di danno grave. Se, invece, la protezione dello Stato è in generale sufficiente, allora è necessario procedere con la seconda fase.

La **seconda fase**, che riguarda le **circostanze personali del richiedente**, è necessaria perché anche quando la protezione dello Stato è in generale sufficiente, un richiedente può comunque essere in grado di dimostrare un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di subire un grave danno in virtù di tali circostanze⁶³⁸. La seconda fase si sovrappone in parte alla determinazione di un timore fondato di subire persecuzioni o di un rischio effettivo di danno grave (cfr. sezioni 1.5 e 2.5), sebbene le due fasi rimangano «due fasi di analisi distinte»⁶³⁹. Ad esempio, il fatto che un richiedente possa essere stato sottoposto in passato ad atti di persecuzione o danno grave e non abbia ricevuto una protezione effettiva è particolarmente importante ai fini della determinazione dell'eventualità che al richiedente sia stata fornita una protezione effettiva al momento dell'udienza⁶⁴⁰. Inoltre, come discusso nella sezione 1.8.2.5 in appresso, quando si considerano le circostanze personali del richiedente occorre determinare anche se il richiedente abbia accesso effettivo alla protezione in generale fornita. La Corte d'appello per la migrazione svedese ha constatato ad esempio che nel caso dei minori che rimangono dipendenti dai genitori e possono quindi essere nell'impossibilità di beneficiare della protezione contro la persecuzione o danni gravi può non essere così⁶⁴¹.

La Commissione europea ha elaborato un elenco che illustra i fattori di cui gli organi giudiziari degli Stati membri dovrebbero tenere conto per stabilire se sia fornita una protezione effettiva. Tali fattori sono elencati nella tabella 28⁶⁴².

⁶³⁶ Tribunale di Cagliari (Italia), sentenza del 3 aprile 2013, n. [RG 8192/2012](#) ([sintesi in inglese](#)); e RVV/CCE (Belgio), 2011, n. [62.867](#), op. cit. alla nota ⁵⁹⁹, punto 4.8.4.

⁶³⁷ AIT (Regno Unito), sentenza del 22 febbraio 2007, *AB (Protection — Criminal Gangs — Internal Relocation) Jamaica CG*, [2007] UKIAT 00018 [in appresso: AIT (Regno Unito), 2007, *AB (Protection — Criminal Gangs — Internal Relocation) Jamaica CG*], punto 143.

⁶³⁸ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 19 giugno 2020, n. [435000](#), FR:CECHS:2020:435000.20200619; e *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 14 novembre 2019, *B and Others v International Protection Appeals Tribunal*.

⁶³⁹ AIT (Regno Unito), 2007, *AB (Protection — Criminal Gangs — Internal Relocation) Jamaica CG*, op. cit. alla nota ⁶⁴⁰, punto 141. Cfr. anche CNDA (Francia), 2020, *Mme A*, n. 17049253 C+, op. cit. alla nota ⁶¹⁸, che individua l'incapacità delle autorità di proteggere la ricorrente «contro i membri dei movimenti islamisti, come nel caso di numerose altre donne prese di mira dai combattenti dell'organizzazione dello Stato Islamico e da altri movimenti radicali dell'Islam in Iraq, in ragione della loro visibilità mediatica, della loro professione intellettuale, del loro abbigliamento, del loro comportamento "occidentalizzato" e, più in generale, dei loro costumi, considerati contrari ai precetti dell'Islam e della Sharia»; e CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti 71, 89 e 95.

⁶⁴⁰ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punti da 37 a 40. Sulla rilevanza della persecuzione subita in passato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione), cfr. sezione 1.6.1.

⁶⁴¹ Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2011, UM 3363-10 e 3367-10 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁵⁶⁷.

⁶⁴² Commissione europea, [proposta relativa alla DQ — relazione](#), 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pagg. 17-18, riferendosi a quello che all'epoca era l'articolo 9, paragrafo 2.



Tabella 28. Elenco che illustra i fattori per la valutazione dell'effettività della protezione

Condizioni generali esistenti nel paese di origine
Complicità dello Stato in relazione all'inflizione del danno in questione
Natura delle politiche statali con riferimento al possibile danno in questione, compresa l'eventuale esistenza di un diritto penale che sanzioni gli atti dei persecutori con pene proporzionate alla gravità dei crimini commessi
Influenza che i presunti persecutori esercitano sui funzionari statali
Eventualità che un'azione ufficiale adottata sia significativa o meramente simbolica, compresa la valutazione della volontà degli organismi incaricati dell'applicazione della legge di individuare, perseguire penalmente e punire i persecutori
Eventuale esistenza di una sistematica mancanza di reazione da parte dello Stato
Eventuale esistenza del rifiuto da parte dello Stato di fornire un servizio
Eventuale adozione di eventuali misure da parte dello Stato volte a prevenire l'inflizione del danno

L'importanza della necessità di dimostrare che il sistema giuridico è «efficace» è illustrata dal trattamento da parte del tribunale amministrativo sloveno della causa di una richiedente vittima di stupro. In tale contesto l'organo giudiziario ha ritenuto che il fatto che entrambi i soggetti da cui era perseguitata non erano stati puniti e lavoravano ancora nella polizia locale della sua città di origine presentava una grande rilevanza per l'accertamento dell'esistenza di un sistema giuridico effettivo⁶⁴³. La Corte suprema amministrativa austriaca ha concluso che la protezione era inefficace nel caso di un richiedente bengalese, a cui la polizia bengalese aveva concesso protezione contro una folla omofoba inferocita, ma a cui le autorità avevano chiesto di fornire una «dichiarazione di garanzia» di astenersi da comportamenti omosessuali in futuro⁶⁴⁴. La Corte suprema amministrativa austriaca ha inoltre sottolineato la necessità di un approccio fattuale nel caso di un ricorrente della Bosnia-Erzegovina. Ha affermato di non aver ricevuto una protezione effettiva contro la persecuzione da parte di soggetti privati che lo consideravano responsabile di crimini di guerra contro la popolazione bosniaca e un «traditore». La Corte ha ritenuto che la questione decisiva fosse se l'esame della situazione effettiva in quel paese rivelasse l'inefficacia della protezione⁶⁴⁵. L'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha sottolineato la «vasta serie di misure» che possono essere incluse nella nozione di sistema giuridico effettivo. Tra queste figurano:

un modello efficace di protezione dei testimoni; [...] sicurezza interna; potenziamento della protezione fornita dalla polizia; semplici avvertimenti e consigli sulla sicurezza alla persona interessata; il rilascio del porto d'armi; o, **in extremis**, [...] un cambiamento di identità accompagnato da un adeguato sostegno finanziario e logistico⁶⁴⁶.

L'espressione «tra l'altro» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, sembra indicare che la protezione effettiva non sia limitata a misure ragionevoli sotto forma di funzionamento di un sistema giuridico effettivo⁶⁴⁷. D'altro canto, è possibile leggere la sentenza della CGUE nella

⁶⁴³ Tribunale amministrativo (Slovenia), 2015, I U 411/2015-57, op. cit. alla nota ³⁷⁵.

⁶⁴⁴ VwGH (Austria), sentenza del 23 febbraio 2021, Ra 2020/18/0500, AT:VWGH:2021:RA2020180500.L04.

⁶⁴⁵ VwGH (Austria), sentenza del 24 febbraio 2015, Ra 2014/18/0063, AT:VWGH:2015:RA2014180063.L00.

⁶⁴⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2015, *NA and VA (Protection: Article 7(2) Qualification Directive) India*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punto 17 (grassetto presente nell'originale).

⁶⁴⁷ Cfr. *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 5 agosto 2008, *AJDCoS*, 200708107/1 ([sintesi in inglese](#)); e *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 29 maggio 2012, *201108872/1/V1* ([sintesi in inglese](#)).





causa OA nel senso che un sistema giuridico effettivo costituisce un requisito necessario per una protezione efficace⁶⁴⁸.

1.8.2.3. Non temporaneità

L'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione) richiede esplicitamente che la protezione fornita al richiedente sia non temporanea (oltre che effettiva). Tuttavia, non fornisce alcuna definizione di tale criterio. Poiché l'articolo 11, paragrafo 2, DQ (rifusione) utilizza lo stesso termine in relazione al cambiamento delle circostanze come motivo di cessazione dello status di rifugiato, la CGUE ha chiarito il significato di tale termine in detto contesto nella sentenza *Abdulla* come segue:

[i]l cambiamento delle circostanze ha “un significato e una natura non temporanea” ai sensi dell’art. 11, n. 2, della direttiva, quando si possa considerare che gli elementi alla base dei timori del rifugiato di essere perseguitato siano stati eliminati in modo duraturo. La valutazione del carattere significativo e della natura non temporanea del cambiamento delle circostanze comporta quindi la mancanza di fondati timori di subire atti di persecuzione che rappresentano una violazione grave dei diritti umani fondamentali ai sensi dell’art. 9, n. 1, della direttiva⁶⁴⁹.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha esaminato, anch'esso nel contesto della cessazione, la questione se il rischio in questione fosse cessato in modo duraturo. Detto organo giudiziario è giunto alla conclusione che il rischio specifico di persecuzione esistente sotto il regime di Saddam Hussein in Iraq aveva «cessato di esistere in modo permanente» perché la **caduta del dittatore** e del suo regime era «irreversibile»⁶⁵⁰. Criteri più rigorosi si applicano tuttavia quando nello Stato persecutore non vi è un cambiamento completo bensì una **liberalizzazione in un sistema persecutorio precedente**. Secondo quanto affermato dal medesimo organo giudiziario nel contesto di una sentenza del 2011 concernente un richiedente algerino, in casi di questo genere occorre uno **standard più elevato**:

[p]iù il rischio di persecuzione è elevato, ancorché al di sotto della soglia di una probabilità rilevante, più la stabilità del cambiamento di circostanze deve essere permanente e prevedibile come tale. Se, come nel caso di specie, cambiamenti che si ritiene determinino la cessazione dello status di rifugiato devono essere valutati all'interno di un regime che è ancora al potere, è analogamente richiesto uno standard più elevato per la loro permanenza.

⁶⁴⁸ CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 38: «[p]er giungere alla conclusione che il timore del rifugiato interessato di essere perseguitato non è più fondato, le autorità competenti, alla luce dell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2004/83, devono verificare, tenuto conto della situazione individuale di detto rifugiato, che il soggetto o i soggetti in causa che offrono la protezione, ai sensi del paragrafo 1 di detto articolo 7, 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 [cfr., in tal senso, (CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti 70 e 74)]».

⁶⁴⁹ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 73. Nella sentenza *OA*, punti da 37 a 38 e da 43 a 44, la CGUE ha confermato che il significato di «protezione» è il medesimo in entrambi gli articoli. Cfr. anche EASO, *Ending International Protection — Judicial analysis*, op. cit. alla nota ²¹, sezione 3.1.2, «Il «cambiamento di circostanze è “significativo e non temporaneo”? Articolo 11, paragrafo 2».

⁶⁵⁰ BVerwG (Germania), sentenza del 24 febbraio 2011, n. [10 C 3 10](#), BVerwG:2011:240211U10C3.10.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 20. Cfr., analogamente, CNDA (Francia), sentenza del 25 novembre 2011, *M. K.*, n. 10008275 ([sintesi in inglese](#)), sulla situazione in Kosovo dopo il 1986.



[...]

Tuttavia, non si può nemmeno esigere una garanzia che le circostanze politiche mutate si protrarranno all'infinito in futuro⁶⁵¹.

Il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha ritenuto che la protezione offerta ai tibetani in India non fosse temporanea. Le ragioni principali che portano a tale conclusione sono due. Innanzitutto, i tibetani avevano accesso a certificati di registrazione rinnovabili che, sebbene di durata limitata, venivano «sistematicamente prorogati». In secondo luogo, l'organo giudiziario ha constatato che per più di mezzo secolo il Dalai Lama, insieme all'amministrazione centrale tibetana e a circa 100 000 seguaci, si era stabilito in India. In effetti, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha rilevato che i certificati di registrazione vengono ora rilasciati più facilmente e non sono più soggetti a condizioni (ad esempio, legati a motivi di lavoro, di pellegrinaggio, di studio)⁶⁵².

Trasponendo il ragionamento di tali cause all'articolo 7, paragrafo 2, la protezione contro persecuzioni o danni gravi impone una valutazione che constati una probabile «permanenza».

1.8.2.4. «[A]deguate misure [...]»

L'articolo 7, paragrafo 2, specifica che la protezione contro le persecuzioni o i danni gravi è «in generale fornita» da soggetti che offrono la protezione i quali adottano «adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi». Per quanto concerne l'espressione «in generale fornita», le diverse versioni linguistiche suggeriscono che ciò potrebbe significare «nella maggior parte dei casi» o «solitamente»⁶⁵³ o entrambe le interpretazioni. L'esistenza di adeguate misure adottate dai soggetti che offrono protezione per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi è quindi l'elemento centrale per stabilire se la protezione in generale fornita nel paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale sia tanto effettiva quanto non temporanea. La valutazione che gli organi giudiziari degli Stati membri devono effettuare è stata definita dalla CGUE nella sentenza *Abdulla* come segue:

[t]ale verifica porta le autorità competenti a valutare, in particolare, le condizioni per l'esercizio dell'attività delle istituzioni, amministrazioni e autorità di pubblica sicurezza, da un lato, e, dall'altro, dei gruppi o entità del paese terzo che potrebbero essere all'origine, con le loro azioni o inattività, di atti di persecuzione subiti dal beneficiario dello status di rifugiato, in caso di ritorno in tale paese⁶⁵⁴.

Sulla base delle indicazioni fornite dall'avvocato generale Mazák e dalla CGUE nella causa *Abdulla*, il requisito di cui all'articolo 7, paragrafo 2, deve essere inteso nel senso che comporta una valutazione tanto delle condizioni generali del paese di origine quanto delle

⁶⁵¹ BVerwG (Germania), sentenza del 1° giugno 2011, n. 10 C 25.10, BVerwG:2011:010611U10C25.10.0 (traduzione in inglese), punto 24.

⁶⁵² RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 marzo 2015, n. 141.198.

⁶⁵³ Come rilevato da Lehmann, J., «Protection» in *European Union Asylum Law*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2020 (in appresso: Lehmann, «Protection» in *EU Asylum Law*), pag. 86, queste espressioni sono utilizzate in effetti nelle versioni in lingua danese e neerlandese (rispettivamente: «normalt» e «in het algemeen»).

⁶⁵⁴ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 71.





circostanze individuali del richiedente. Non si tratta di un criterio astratto⁶⁵⁵. Nella sentenza *Abdulla*, la Corte ha specificato che le autorità competenti «devono» valutare entrambe le circostanze. La Corte ha spiegato che la valutazione in conformità dell'articolo 4, doveva considerare i fatti e le circostanze, tenendo conto, «segnatamente, delle disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione, e della misura in cui il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo è garantito in tale paese»⁶⁵⁶.

La DQ (rifusione) non definisce cosa si intenda per «adeguate misure» in questo contesto e la CGUE non ha ancora fornito indicazioni sul suo significato. Stando alle informazioni note al legislatore dell'UE al momento della stesura della DQ (rifusione), il concetto era familiare in ragione della sua adozione come criterio in alcune cause nazionali, in particolare nella sentenza *Horvath* del 2000 della House of Lords (Camera dei Lord) del Regno Unito⁶⁵⁷. È stato osservato che la formulazione dell'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione) «riflette minuziosamente» le conclusioni di cui alla sentenza *Horvath*⁶⁵⁸. Nella sentenza *Horvath*, che a sua volta si ispira alla sentenza *Osman* della Corte EDU⁶⁵⁹, nella quale la ragionevolezza è definita come un «criterio pratico» che riconosce che non ci si può attendere una protezione completa dai soggetti che offrono protezione⁶⁶⁰. Pertanto «taluni livelli di maltrattamento possono verificarsi anche se lo Stato cui facciamo riferimento per la nostra protezione ha adottato misure per impedirlo»⁶⁶¹. Nella sentenza *Horvath* è stato altresì ritenuto che le «adeguate misure» richiedano soltanto una «ragionevole volontà» da parte dello Stato di gestire un sistema per la protezione dei cittadini⁶⁶².

Tuttavia, nel 2009 il legislatore UE ha espresso preoccupazione in merito al fatto che la volontà e la capacità di protezione debbano essere valutate in situazioni reali («in realtà») ⁶⁶³. Da questo punto di vista, le «adeguate misure» non possono essere dimostrate soltanto considerando la ragionevole volontà o ciò che viene generalmente fornito dai soggetti statuali attraverso il funzionamento di un sistema giuridico. Deve trattarsi di un sistema giuridico «effettivo» e le sue disposizioni generali devono funzionare in modo da garantire protezione non soltanto alla popolazione in generale, ma anche al singolo richiedente. Di conseguenza, il fatto che l'espressione «adeguate misure» sia o meno espressa in termini di una ragionevole

⁶⁵⁵ «[...] il requisito della protezione imposto ai sensi degli artt. 11, n. 1, lett. e), e 7, n. 2, della [direttiva] non esiste in astratto, ma al contrario in termini concreti, tangibili e oggettivi». CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mazák, del 15 settembre 2009, *Aydin Salahadin Abdulla e a. / Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2009:551, punto 53.

⁶⁵⁶ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti da 68 a 71.

⁶⁵⁷ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³.

⁶⁵⁸ AIT (Regno Unito), 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*, op. cit. alla nota ⁶³³, punto 50; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punto 22.

⁶⁵⁹ Corte EDU (GC), sentenza del 28 ottobre 1998, *Osman v United Kingdom*, n. 23452/94, CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, punti da 115 a 116.

⁶⁶⁰ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, come affermato da Lord Hope of Craighead. Cfr. anche AIT (Regno Unito), 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*, op. cit. alla nota ⁶³³, punto 45. Cfr. anche *Vreemdelingencirculaire* 2000 (C) del 1° dicembre 2017 (Paesi Bassi); e *Bundesministerium des Innern* (ministero federale dell'Interno) (Germania), *Hinweise des Bundesministeriums des Innern zur Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtling*, Amtsblatt EU L 304, 30 settembre 2004.

⁶⁶¹ *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, come affermato da Lord Hope of Craighead.

⁶⁶² *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2000, *Horvath*, op. cit. alla nota ⁵³³, come affermato da Lord Clyde.

⁶⁶³ Commissione europea, *proposta di DQ (rifusione) — relazione*, 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7.



volontà o di un criterio di «diligenza dovuta»⁶⁶⁴ non può significare che sia sufficiente che i soggetti statuali facciano semplicemente del loro meglio⁶⁶⁵. La protezione deve essere effettiva per il singolo richiedente⁶⁶⁶. Nel 2010, nella sentenza *Abdulla*, la CGUE ha chiarito l'importanza di prendere in considerazione, nella valutazione individuale, tanto le condizioni generali quanto le circostanze particolari dell'individuo⁶⁶⁷.

Come indicato dall'articolo 7, paragrafo 2, tali misure adeguate possono consistere nell'«[avvalersi di] un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione [...]». La formulazione dell'articolo 7, paragrafo 2, evidenzia che le adeguate misure devono concentrarsi sulla **prevenzione** contro persecuzioni o danni gravi. Inoltre, la prevenzione è espressamente intesa nel senso che i soggetti che offrono protezione sono tenuti alla gestione di un sistema giuridico effettivo. Ciò comporta chiaramente che i soggetti che offrono protezione adottino misure positive. Ad esempio, la semplice adozione di leggi che riconoscono come tali determinati reati può non essere preventiva, se non vengono messi in atto meccanismi per prevenire *tout court* la commissione di reati⁶⁶⁸.

Affinché la protezione sia effettiva, la risposta da sola non è sufficiente. Come affermato dall'Alta Corte irlandese, è evidente che il criterio non è semplicemente uno «sforzo». Allo sforzo deve corrispondere un'efficacia non temporanea, compresa la gestione di un sistema giuridico effettivo per individuare, perseguire penalmente e punire atti che costituiscono persecuzione o danno grave⁶⁶⁹.

1.8.2.5. Accessibilità

L'articolo 7, paragrafo 2, individua un'ulteriore qualità necessaria affinché la protezione sia effettiva e non temporanea: deve essere accessibile **al richiedente** («e se il richiedente ha accesso a tale protezione [in generale fornita]»). L'accessibilità della protezione è stata identificata dalla CGUE, nella sentenza *Abdulla*, come uno degli elementi che definiscono

⁶⁶⁴ Dörig, H., in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 1156.

⁶⁶⁵ Un punto sottolineato più volte nella giurisprudenza del Regno Unito successiva alla sentenza *Horvath*; cfr. ad esempio *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 25 maggio 2001, *Banomova v Secretary of State for the Home Department*, [2001] EWCA Civ 807; e *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 19 dicembre 2001, *McPherson v Secretary of State for the Home Department*, [2001] EWCA Civ 1955.

⁶⁶⁶ In relazione all'interpretazione dell'articolo 7, paragrafo 2, Lehmann, «Protection» in *EU Asylum Law*, op. cit. alla nota ⁶⁵⁵, afferma che la valutazione della protezione effettiva richiede un approccio fattuale e che «[n]el contesto di un tale approccio fattuale, gli obblighi di diligenza in materia di diritti umani dello Stato di appartenenza hanno soltanto un valore probatorio in relazione alla volontà di fornire protezione dal danno, ma non forniscono il parametro di riferimento per ciò che è o non è effettivo».

⁶⁶⁷ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti 71, 89 e 95.

⁶⁶⁸ EWCA (Regno Unito), 2003, *Bagdanavicius and Another*, op. cit. alla nota ⁶³¹, punto 55, sottopunto 5. Cfr. anche tribunale metropolitano (Ungheria), sentenza del 5 ottobre 2011, *KH v Office of Immigration and Nationality*, 6.K. 34.440/2010/20 (sintesi in inglese).

⁶⁶⁹ *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 21 dicembre 2021, *FM and RM v International Protection Appeals Tribunal and Minister of Justice*, [2021] IEHC 817, punto 30.



la protezione⁶⁷⁰. Questo ulteriore requisito qualitativo non è stato oggetto di contrasto nelle decisioni degli organi giudiziari degli Stati membri⁶⁷¹.

La Corte suprema amministrativa austriaca ha affermato che la capacità e la volontà delle autorità statali di fornire protezione, in linea di principio, deve essere misurata in base all'esistenza di disposizioni giuridiche effettive nel paese d'origine che consentano di indagare, perseguire penalmente e punire atti che costituiscono persecuzione o danno grave, nonché alla possibilità per la persona che richiede protezione di avere accesso a tale protezione. In questo contesto, anche se esistono norme penali e autorità giudiziarie, occorre esaminare, caso per caso, se le parti che chiedono un risarcimento sono in grado di partecipare effettivamente a tale protezione offerta dallo Stato, tenendo conto delle loro circostanze individuali⁶⁷².

Secondo il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri, l'accessibilità deve essere valutata alla luce degli **ostacoli giuridici e pratici alla protezione**⁶⁷³. In un'altra causa, il medesimo organo giudiziario ha ritenuto che la mancanza di mezzi finanziari per avviare un procedimento giudiziario fosse «insufficiente per giungere a constatare l'impossibilità per il richiedente di accedere alla protezione offerta dalle autorità»⁶⁷⁴. Di converso, l'accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi non può essere subordinato all'esaurimento delle vie di ricorso interne nel paese di origine.

Alcuni casi possono riguardare minacce di natura penale generale (minaccia di attacchi violenti quali rappresaglie per presunti debiti del richiedente, estorsioni, ecc.) da parte di soggetti non statuali (ad esempio una mafia locale). Per gli Stati che generalmente dispongono di un sistema giuridico prima facie efficace atto a punire tali attività criminali, la Corte suprema amministrativa ceca richiede che il richiedente dimostri di aver prima cercato senza successo protezione presso la polizia o altre autorità competenti nel paese di origine o che fornisca una spiegazione credibile del perché non l'abbia fatto⁶⁷⁵.

⁶⁷⁰ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 70.

⁶⁷¹ Cfr. ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 45, sulla prassi degli Stati membri, secondo cui Austria, Belgio, Germania, Svezia e Regno Unito valutano questo requisito nelle loro decisioni. Cfr. anche Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 25 gennaio 2011, *RS/Ministry of Interior*, n. 6 Azs 36/2010-274 (*sintesi in inglese*).

⁶⁷² VwGH (Austria), sentenza del 10 aprile 2020, *Ra 2019/19/0415*, AT:VWGH:2020:RA2019190415.L01.

⁶⁷³ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 14 marzo 2012, n. 77.179, punto 7.9, che recita (traduzione non ufficiale) come segue: «[l]a valutazione di questo aspetto presuppone che non si tenga conto soltanto degli ostacoli giuridici o giudiziari, ma anche di quelli pratici che potrebbero impedire a una persona di avere accesso a una protezione effettiva [...]. La natura della persecuzione e il modo in cui viene percepita dalla società circostante e dalle autorità in particolare, in alcuni casi, possono costituire un ostacolo pratico. Anche la situazione personale del richiedente, in particolare la sua vulnerabilità, può contribuire a impedire, all'atto pratico, l'accesso [...] a una protezione fornita dalle sue autorità». Cfr. anche ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 9, nota ²⁰, con riferimento alla medesima sentenza.

⁶⁷⁴ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 6 marzo 2012, n. 76.642, punto 5.3.3 (traduzione degli autori).

⁶⁷⁵ *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 31 ottobre 2008, *IG v Ministry of Interior*, n. 5, Azs 50/2008-62.



Tuttavia, questo approccio non può in nessuna circostanza essere generalizzato alla totalità dei casi riguardanti soggetti non statuali o alla totalità dei paesi di origine⁶⁷⁶. Come sottolineato dalla Corte suprema amministrativa polacca, ciò che conta è «se, nelle circostanze date, [la richiedente] avrebbe ottenuto aiuto dallo Stato, se l'avesse richiesto», ossia «se vi sia una reale opportunità di chiederlo»⁶⁷⁷. Non vi è alcun obbligo giuridico che imponga al richiedente di esaurire i mezzi di ricorso per la protezione disponibili a livello locale prima di lasciare il paese di origine⁶⁷⁸. In alcuni casi può tuttavia essere opportuno che gli organi preposti alle decisioni verificano quali misure un richiedente abbia adottato per accedere a qualsiasi forma di protezione disponibile (supponendo che la stessa esistesse) e accertino la risposta fornita dai funzionari statali.

La Commissione europea ha fornito un elenco che illustra i fattori di cui gli organi giudiziari degli Stati membri dovrebbero tenere conto per stabilire l'accessibilità della protezione. Tali fattori sono riportati nella tabella 29⁶⁷⁹.

Tabella 29. Elenco che illustra i fattori per la valutazione dell'accessibilità della protezione

Prove fornite dal richiedente che i presunti persecutori non sono sottoposti al controllo statale
Qualità dell'accesso del richiedente a qualsiasi forma di protezione disponibile, tenendo presente che i richiedenti in quanto categoria di persone non devono essere esclusi dalla protezione giuridica
Eventuali misure adottate dal richiedente per ottenere protezione da parte di funzionari statali e la risposta dello Stato a tali richieste

⁶⁷⁶ Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza *SICh v Ministry of Interior*, n. 1, Azs 86/2008-101 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁵⁶⁸.

⁶⁷⁷ *Naczelny Sąd Administracyjny* (Corte suprema amministrativa, Polonia), sentenza dell'8 maggio 2008, [OSK 237/07](#) ([sintesi in inglese](#)). Cfr. anche VwGH (Austria), sentenza del 4 marzo 2010, [2006/20/0832](#), AT:VwGH:2010:2006200832.X02, nella quale l'organo giudiziario ha ritenuto che, nel caso di atti di persecuzione perpetrati da soggetti non statuali, non si possa imputare in genere al richiedente il fatto di non aver cercato protezione presso le autorità statali. Se era già chiaro fin dall'inizio che le autorità statali non erano capaci o disposte a fornire protezione contro la persecuzione, non si può affermare che era necessario fare il tentativo (inutile) di cercare protezione da parte dello Stato.

⁶⁷⁸ Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 323-350.

⁶⁷⁹ Commissione europea, [proposta relativa alla DQ — relazione](#), 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 18, in riferimento a quello che all'epoca era l'articolo 9, paragrafo 2.





1.9. Protezione all'interno del paese d'origine contro persecuzioni o danni gravi (articolo 8)

L'articolo 8 DQ (rifusione) contiene una **disposizione facoltativa** che può essere applicata dagli Stati membri.

Articolo 8 DQ (rifusione)

Protezione all'interno del paese d'origine

1. Nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi:
 - a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; oppure
 - b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7;
 e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca.

2. Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del paese d'origine conformemente al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità dell'articolo 4. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Se uno Stato membro sceglie di applicare il concetto di protezione all'interno del paese di origine (la cosiddetta «protezione interna»), allora si applica l'articolo 8, paragrafi 1 e 2. Inoltre, come affermato all'articolo 8, paragrafo 1, la questione della protezione interna è una **«parte della valutazione** della domanda di protezione internazionale» (grassetto aggiunto). L'articolo 8 stabilisce i criteri comuni applicabili a entrambi i tipi di protezione internazionale, ossia la qualifica di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.

La DQ includeva la nozione di protezione all'interno del paese d'origine nell'articolo 8. La DQ (rifusione) ha introdotto dettagliate condizioni preliminari per l'applicabilità della protezione interna [per lo più derivanti dalla sentenza della Corte EDU nella causa *Salah Sheekh*⁶⁸⁰]. Ha inoltre eliminato l'articolo 8, paragrafo 3, che consentiva l'applicazione del concetto nonostante gli ostacoli tecnici al ritorno nel paese d'origine. Poiché nella DQ (rifusione) è

⁶⁸⁰ Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh v the Netherlands*, n. 1948/04, CE:ECHR:2007:0111JUD000194804 (in appresso: Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*). Cfr. anche Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, e sezioni [1.9.1.1](#), [1.9.1.2](#) e [1.9.1.3](#) in appresso.



utilizzata in inglese la parola «*settle*» («vi si stabilisca» in italiano), diversamente dalla DQ in cui era utilizzata la parola «*stay*», è possibile che sia prevista una situazione di maggiore stabilità⁶⁸¹. Inoltre, la nozione di protezione all'interno del paese d'origine cui fa riferimento l'articolo 8, paragrafo 1, DQ (rifusione) ora fa riferimento anche all'accesso alla protezione come una condizione preliminare alternativa per la sua applicazione. Infine, a differenza della DQ, la DQ (rifusione) fa riferimento all'obbligo delle autorità di ottenere informazioni precise e aggiornate sulla situazione generale nel paese di origine (articolo 8, paragrafo 2).

La CGUE non ha ancora avuto modo di occuparsi di questioni riguardanti l'articolo 8, fatta eccezione per i riferimenti indiretti alla protezione all'interno del paese d'origine nelle sentenze *Elgafaji* e *CF e DN*. Nella sentenza *Elgafaji* la Corte ha affermato che:

al momento dell'esame individuale di una domanda di protezione sussidiaria [...] si può, in particolare, tenere conto [...] dell'estensione geografica della situazione di violenza indiscriminata, nonché dell'effettiva destinazione del richiedente in caso di ritorno⁶⁸².

Quando applica l'articolo 3 CEDU nei casi di espulsione, la Corte EDU utilizza l'espressione «alternativa di fuga interna» piuttosto che «protezione all'interno del paese di origine»⁶⁸³. In questo contesto, la Corte ha riconosciuto che:

[...] L'articolo 3, in quanto tale, non osta a che gli Stati contraenti facciano affidamento sull'esistenza di un'alternativa di fuga interna nel valutare l'asserzione di un individuo circa il fatto che in caso di ritorno nel suo paese d'origine sarebbe esposto al rischio reale di essere sottoposto a trattamenti vietati da tale disposizione [...]⁶⁸⁴.

La Corte EDU ha individuato altresì le seguenti condizioni preliminari per l'applicazione di una «alternativa di fuga interna»:

[...] la persona da espellere deve essere in grado di recarsi nell'area interessata, accedervi e stabilirvisi, altrimenti può sorgere un problema ai sensi dell'articolo 3, a maggior ragione se in mancanza di tali garanzie esiste la possibilità che la persona espulsa finisca in una zona del paese d'origine in cui può essere oggetto di maltrattamenti [...]⁶⁸⁵.

L'ulteriore analisi dell'articolo 8 DQ (rifusione) verterà innanzitutto sui criteri che disciplinano la protezione all'interno del paese d'origine (sezione [1.9.1](#)) e si soffermerà quindi sui requisiti relativi all'esame, ivi compresa la fase dell'esame (sezione [1.9.2](#)). La sezione [1.9](#) consta quindi di due sottosezioni, riportate nella tabella 30.

⁶⁸¹ EASO, *Articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ², pag. 35; cfr. anche BverwG (Germania), 2021, 1 C 4.20, op. cit. alla nota ⁶¹³.

⁶⁸² CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 40; cfr. anche CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:472, punto 43.

⁶⁸³ Si noti che i due concetti non sono necessariamente del tutto sinonimici.

⁶⁸⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 266.

⁶⁸⁵ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 266, che fa riferimento a Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸², punto 141.





Tabella 30. Struttura della sezione 1.9

Sezione	Titolo	Pagina
1.9.1	Criteria che disciplinano la protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1)	153
1.9.2	Requisiti relativi all'esame (articolo 8, paragrafo 2)	164

1.9.1. Criteri che disciplinano la protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1)

La nozione di protezione all'interno del paese d'origine presentata all'articolo 8 prevede essenzialmente che le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria non siano soddisfatte **quando il richiedente sarà protetto all'interno del suo paese d'origine**. L'aggettivo «interno» implica che la nozione può essere invocata soltanto quando si stabilisce o si presume, innanzitutto, che il richiedente abbia un timore fondato di subire persecuzioni o corra un rischio effettivo di subire un grave danno nella sua «regione d'origine» (ossia la zona da cui proviene, la zona in cui era solito vivere o la zona in cui si è stabilito con una sorta di permanenza prima di partire)⁶⁸⁶. In caso contrario non ci sarebbe bisogno di considerare la protezione «interna» altrove. Se si accerta che lo stabilimento in «una parte del territorio del paese d'origine» diversa dalla regione di origine soddisfa i criteri di cui all'articolo 8, lo Stato membro è legittimato a concludere che un richiedente non necessita di protezione internazionale. La nozione di «regione d'origine» o nozioni analoghe come «zona d'origine» è inevitabilmente difficile da definire, ma il riferimento dell'articolo 8 a «una parte del territorio del paese» tende a suggerire una zona o una regione di rilevanza geografica rispetto al paese nel suo complesso.

Ciò nonostante, la necessità di **identificare chiaramente una determinata parte geografica o più parti geografiche del territorio del paese d'origine** in cui è disponibile la protezione interna è una condizione preliminare fondamentale per l'applicazione del concetto⁶⁸⁷. L'articolo 8, paragrafo 1, individua l'area di interesse come «una parte del territorio del paese d'origine».

Secondo la Corte costituzionale austriaca, la valutazione del rischio dovrebbe basarsi sulla destinazione effettiva del richiedente⁶⁸⁸. Analogamente, nella giurisprudenza svedese si constata che è necessario individuare una zona nella quale il responsabile della persecuzione non possa minacciare il richiedente⁶⁸⁹.

⁶⁸⁶ La parte pertinente del paese d'origine, come definita dall'articolo 2, lettera n), DQ (rifusione), deve essere determinata in modo diverso nei casi in cui il richiedente non abbia mai vissuto nel paese d'origine; cfr. ultimo paragrafo della sezione 1.9.1 in appresso e i casi austriaci e finlandesi di cui alla nota ⁶⁹⁶ ivi citati.

⁶⁸⁷ *Conseil constitutionnel* (Consiglio Costituzionale, Francia), decisione del 4 dicembre 2003, decisione n. 2003-485 DC, punto 17; *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 febbraio 2015, Ms S, n. 374167, FR:CESJS:2015:374167.20150211; e *Migrationsdomstolen* (Corte d'appello per la migrazione, Svezia), sentenza del 14 gennaio 2009, UM 4118-07, MIG:2009:4 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2009, UM 4118-07, MIG:2009:4 ([sintesi in inglese](#))].

⁶⁸⁸ *Verfassungsgerichtshof* (Corte costituzionale, Austria), sentenza del 12 marzo 2013, U1674/12, AT:VFGH:2013:U1674.2012 ([sintesi in inglese](#)), punto 2.1.

⁶⁸⁹ Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2009, UM 4118-07, MIG:2009:4 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁶⁹⁰, come citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 59.



Secondo l'UNHCR, il tenore letterale dell'articolo 8 DQ implica che si debba innanzitutto accertare l'esistenza di un timore fondato e successivamente esaminare la possibilità per il richiedente di beneficiare della protezione interna in una particolare area. Come si legge nelle linee guida dell'UNHCR in materia, quando si esamina la protezione interna, l'autorità accertante deve identificare una o più aree precise⁶⁹⁰. Se il richiedente deve essere rimpatriato in una regione del suo paese di origine diversa da quella in cui viveva in precedenza, tale nuova regione deve essere esaminata in base ai criteri stabiliti per la protezione all'interno del paese d'origine⁶⁹¹. Una constatazione della disponibilità della protezione interna in un'area specifica può non significare necessariamente che si tratta dell'unica zona sicura del paese. In virtù dell'articolo 8, paragrafo 1, DQ (rifusione), infatti, un richiedente non necessita di protezione internazionale qualora «una parte del territorio del suo paese di origine» soddisfi i criteri sostanziali pertinenti.

L'articolo 8, paragrafo 1, fissa diversi **criteri** per stabilire se il richiedente può beneficiare di protezione interna in una parte del territorio del suo paese d'origine.

L'articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e b), stabilisce criteri alternativi per valutare la sicurezza di una parte del territorio del paese d'origine per il richiedente. Più specificamente, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), prevede che il richiedente «non [abbia] fondati motivi di temere di essere perseguitato o non [corra] rischi effettivi di subire danni gravi» in tale parte del territorio del paese d'origine (cfr. [1.9.1.1.1](#) in appresso). In alternativa, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), richiede che il richiedente «[abbia] accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7» in tale parte del territorio del paese d'origine (cfr. sezione [1.9.1.1.2](#) in appresso). Di conseguenza, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), si concentra sul fatto che il richiedente abbia accesso a una protezione che presenti tutte le qualità richieste dall'articolo 7 ai soggetti che offrono protezione, tra cui la volontà, la capacità, l'efficacia e la non temporaneità. Questo aspetto è particolarmente importante perché, se un richiedente ha un **timore fondato** di subire persecuzioni o gravi danni nella sua regione d'origine, si può considerare che riceva protezione interna soltanto se ha accesso alla protezione in un'altra parte del territorio di tale paese.

All'articolo 8, paragrafo 1, le lettere a) e b), sono formulate come **alternative** (il testo utilizza «o»). Ciò sottolinea l'importanza di interpretare l'ultimo periodo dell'articolo 8, paragrafo 1 («e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca») come un'enumerazione di altri criteri che devono essere letti in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e b).

È importante ribadire che il concetto di protezione interna si basa sulla distinzione tra la parte del territorio del paese d'origine nel quale il richiedente sostiene di avere un timore fondato di subire persecuzioni o di correre un rischio effettivo di subire un grave danno (spesso la regione d'origine) e un'altra parte o altre parti di tale paese. Nell'individuare la regione d'origine, occorre valutare la forza dei legami del richiedente con tale zona. Tra i fattori pertinenti ai fini della valutazione vi sono le circostanze che hanno portato il richiedente

⁶⁹⁰ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punti 34 e 35.

⁶⁹¹ Dörig, H., in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.





a lasciare la sua regione di origine (se pertinente)⁶⁹² e l'eventualità che il richiedente abbia successivamente vissuto e si sia stabilito in un'altra parte o in altre parti del paese prima della partenza. Nei casi in cui siano stati stabiliti stretti legami con una zona nuova prima della partenza, tale zona, piuttosto che quella di nascita e di crescita della persona, sarà di norma considerata la sua regione di origine.

Una questione che può sorgere è in che modo, se del caso, applicare i criteri di protezione interna ai richiedenti che sono nati al di fuori del loro paese d'origine e hanno vissuto all'estero per tutta la vita e per i quali, di conseguenza, non è possibile identificare una regione di origine nel paese di origine. La Corte suprema amministrativa austriaca ha affermato che, anche se il concetto di protezione interna si basa regolarmente su una distinzione tra la regione di origine del richiedente e un'altra parte del territorio del paese d'origine, i criteri non precludono una valutazione della ragionevolezza. L'elemento della ragionevolezza della protezione interna riflette il fatto che un richiedente che non può tornare nella sua regione d'origine di solito non dispone delle medesime risorse finanziarie e infrastrutturali, delle medesime conoscenze locali e delle medesime reti sociali in una zona di protezione interna proposta di cui beneficerebbe invece nella sua regione d'origine. Pertanto, per i richiedenti che hanno trascorso tutta la loro vita all'estero, possono valere considerazioni analoghe⁶⁹³.

La figura 3 illustra i criteri che devono essere soddisfatti per l'applicazione della protezione interna. Tali criteri sono esaminati in modo più dettagliato nelle sottosezioni che seguono.

Figura 3. Criteri dell'articolo 8, paragrafo 1, che devono essere soddisfatti affinché si applichi la protezione interna



⁶⁹² Il VwGH (Austria) ha considerato il luogo di residenza originario come la regione d'origine anche nei casi in cui i richiedenti hanno vissuto per molto tempo in un'altra parte del loro paese d'origine, ma hanno dovuto lasciare la loro regione d'origine a causa di uno sfollamento interno (quindi non per loro decisione) e non hanno avuto la possibilità di farvi ritorno. Cfr. sentenze del 28 giugno 2005, [2002/01/0414](#), AT:VWGH:2005:2002010414.X00; del 26 gennaio 2006, [2005/01/0057](#), AT:VWGH:2006:2005010057.X00; e del 13 ottobre 2006, [2006/01/0125](#), AT:VWGH:2006:2006010125.X00.

⁶⁹³ VwGH (Austria), sentenza del 23 ottobre 2019, [Ra 2019/19/0221](#), AT:VWGH:2019:RA2019190221.L02 ([sintesi in inglese](#)). Questo caso riguardava un cittadino afghano nato in Pakistan che non aveva mai vissuto in Afghanistan e non aveva legami con quest'ultimo paese. Per quanto riguarda i casi in cui i richiedenti non hanno vissuto nella loro regione d'origine per un lungo periodo, si veda il caso di un afghano che era fuggito in Pakistan all'età di 2 anni e ha vissuto lì fino al suo arrivo in Austria, paese nel quale la *Verfassungsgerichtshof* (Corte costituzionale, Austria), nella sentenza del 25 febbraio 2020, [E3446/2019](#), AT:VFGH:2020:E3446.2019 ([sintesi in inglese](#)), ha richiesto alle autorità di effettuare un'ulteriore valutazione sull'esistenza di circostanze eccezionali che potrebbero consentire al ricorrente di tornare in Afghanistan senza essere soggetto a un rischio di violazioni degli articoli 2 o 3 CEDU. In un altro caso, riguardante una famiglia afghana di sei persone, la *Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 7 febbraio 2019, [KHO:2019:22](#) ([sintesi in inglese](#)), ha annullato la decisione secondo cui detta famiglia poteva trovare protezione interna a Kabul, perché, tra l'altro, avevano vissuto in Iran per 14 anni, il che significava che il loro ritorno a Kabul non poteva essere considerato ragionevole. Le autorità sono state incaricate di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari.



1.9.1.1. Sicurezza in una parte del territorio del paese d'origine

L'articolo 8 non fa riferimento alla sicurezza in quanto tale⁶⁹⁴, ma costituisce un'utile sintesi per cogliere il succo dell'articolo 8, paragrafo 1, lettere a) e b).

L'**esistenza di una zona sicura nel paese d'origine** è un elemento centrale della nozione di protezione all'interno del paese d'origine di cui all'articolo 8.

La sicurezza ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), fa riferimento alla condizione che il richiedente «non [abbia] fondati motivi di temere di essere perseguitato o non [corra] rischi effettivi di subire danni gravi» in tale parte del territorio del paese d'origine (cfr. sezione [1.9.1.1.1](#)). Il secondo criterio alternativo (anch'esso relativo alla sicurezza) è stabilito dall'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), e riguarda l'accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi (cfr. sezione [1.9.1.1.2](#)).

1.9.1.1.1. Assenza di fondati motivi di temere di essere perseguitato (o di subire un danno grave) [articolo 8, paragrafo 1, lettera a)]

L'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), prevede che il richiedente non debba avere fondati motivi di temere di essere perseguitato o correre rischi effettivi di subire danni gravi nella parte del territorio del paese suggerita per l'applicazione dell'alternativa della protezione all'interno del paese d'origine. Di conseguenza, non vi sarà un'alternativa di protezione interna se il fondato motivo originario di temere di essere perseguitato persiste anche lì o se vi è una nuova forma di persecuzione o danno grave [fatto salvo il caso in cui sia disponibile l'accesso alla protezione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera b)]. Questa lettura può essere ulteriormente corroborata, *mutatis mutandis*, da quanto rilevato dalla CGUE nella sentenza *Abdulla* riguardante l'interpretazione da dare all'articolo 11, paragrafo 1, lettera e), DQ [anche articolo 11, paragrafo 1, lettera e), DQ (rifusione)] relativo alla cessazione. La Corte ha concluso che non soltanto devono essere venute meno le circostanze originali alla base del timore della persona di essere perseguitata, ma anche che la persona non deve avere «altri motivi di timore di "essere perseguitat[a]"»⁶⁹⁵.

La giurisprudenza degli Stati membri adotta un approccio analogo. Secondo la Corte d'appello per la migrazione svedese, è fondamentale accertarsi che il richiedente non subisca altri tipi di minacce o altre forme di persecuzione nella zona di protezione interna proposta⁶⁹⁶. Nella stessa ottica, la CNDA (Francia) ha sostenuto in due casi che le richiedenti somale in questione non potevano beneficiare di protezione all'interno del paese d'origine, in quanto le donne che fuggono dalla violenza nelle regioni meridionali e centrali del paese subiscono abusi o vengono rapite quando si rifugiano nei campi per sfollati interni⁶⁹⁷. Analogamente l'UNHCR suggerisce che la valutazione dell'eventualità che il richiedente sia esposto a un rischio di subire persecuzioni o altri danni gravi una volta trasferitosi include sia la

⁶⁹⁴ Tranne che per quanto riguarda il viaggio e l'ammissione («e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso»).

⁶⁹⁵ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 76.

⁶⁹⁶ Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2009, UM 4118-07, MIG:2009:4 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁶⁹⁰, citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 59.

⁶⁹⁷ CNDA (Francia), sentenza del 24 luglio 2012, n. SOM08FSPVUL e CNDA (Francia), sentenza dell'8 dicembre 2011, n. SOM09FSPVUL, citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 15.





persecuzione o danno grave originari, sia possibili nuove forme di persecuzione o danno grave della zona di trasferimento⁶⁹⁸.

Poiché si presume che lo Stato abbia la capacità operativa di agire in tutto il territorio nazionale, nei casi che vedono lo Stato come responsabile della persecuzione o del danno grave i criteri di sicurezza di cui all'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), di norma non sono soddisfatti. Il considerando 27 dispone infatti che «[q]ualora lo Stato o agenti dello Stato siano i responsabili della persecuzione e dei danni gravi, si dovrebbe presupporre che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace». Tale presunzione può essere tuttavia confutata quando lo Stato non è in grado di compiere atti che si configurano come una persecuzione o un danno grave in determinate zone del paese⁶⁹⁹.

Quando il **responsabile della persecuzione o del danno grave è un soggetto non statale** (cfr. sezione 1.7.3 sopra riportata), si deve esaminare innanzitutto la portata geografica del rischio di subire una persecuzione o un danno grave, quindi domandarsi se è verosimile che il responsabile della persecuzione o del danno grave segua il richiedente nella zona di protezione proposta all'interno del paese. Secondo la giurisprudenza della Corte d'appello per la migrazione svedese, la protezione all'interno del paese di origine può essere presa in considerazione soltanto in una zona in cui il responsabile della persecuzione non può minacciare la persona in questione. Se vi è un rischio effettivo che il responsabile della persecuzione possa raggiungere la persona, è necessario accertare che nella zona la persona possa beneficiare di protezione da parte dello Stato⁷⁰⁰. Nell'esaminare la capacità del responsabile della persecuzione di raggiungere un richiedente kazako, il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha tenuto conto del fatto che l'influenza del datore di lavoro sul richiedente non era estesa a tutto il paese⁷⁰¹. In Germania, in un caso riguardante una richiedente afgana che asseriva di essere esposta al rischio di dover contrarre matrimonio contro la sua volontà, il tribunale amministrativo di Augusta ha fatto notare, tra l'altro, che il padre della richiedente sarebbe venuto prima o poi a conoscenza del ritorno della figlia a Kabul, dato che tale notizia circolerebbe attraverso i collegamenti tribali⁷⁰².

In un'ottica simile, nelle cause *DNM v Sweden* e *SA v Sweden* la Corte EDU ha esaminato, nel contesto dell'articolo 3 CEDU, la portata geografica del rischio di maltrattamento ad opera di familiari in Iraq intenzionati a vendicare l'onore della loro famiglia. La Corte EDU ha osservato che un fattore che rende il ricollocamento interno meno ragionevole riguarda situazioni nelle quali una persona è perseguitata da un clan o una tribù potente che esercita influenza a

⁶⁹⁸ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punto 7. Cfr. anche Colloquium on Challenges in International Refugee Law, «The Michigan guidelines on the internal protection alternative», *Michigan Journal of International Law*, vol. 21, n. 131, 1999, pagg. 134-141.

⁶⁹⁹ Per degli esempi di casi in cui si è ritenuto che i soggetti statuali non avessero una portata nazionale, cfr., ad esempio, la giurisprudenza citata nelle note da ⁵⁵³ a ⁵⁵⁷ sopra riportate, relativa alla situazione nelle regioni del Puntland e del Somaliland in Somalia, al governo regionale curdo nel nord dell'Iraq e alle zone controllate da clan specifici in Somalia o da gruppi di ribelli in Afghanistan, Colombia e Sri Lanka. Cfr. anche *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 16 luglio 2015, *KMA (Algeria) v Refugee Appeals Tribunal and Another*, [2015] IEHC 472.

⁷⁰⁰ Corte d'appello per la migrazione (Svezia), 2009, UM 4118-07, MIG:2009:4 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁶⁹⁰, citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 59.

⁷⁰¹ *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), decisione del 21 marzo 2013, n. 201105922/1 (Kazakhstan), citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁶, pag. 59.

⁷⁰² Tribunale amministrativo di Augusta (Germania), 2011, [Au 6 K 11.30092](#) ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁴⁵⁸.



livello governativo. Se invece il clan o la tribù in questione non è particolarmente influente, in molti casi la protezione interna può essere ragionevole. La Corte EDU ha constatato la mancanza di prove che corroborassero l'asserzione dei richiedenti secondo cui le famiglie in questione erano particolarmente influenti, o potenti, o avevano collegamenti con le autorità in Iraq, e quindi avrebbero avuto i mezzi e i collegamenti per ritrovare il richiedente nella zona di protezione interna⁷⁰³. Nella causa *AAM v Sweden*, la Corte EDU ha riconosciuto che il trasferimento nella regione irachena del Kurdistan all'inizio del 2014 costituiva una possibilità praticabile per un richiedente che temeva di subire maltrattamenti ad opera di Al-Qaeda a Mosul e in altre parti dell'Iraq in cui tale organizzazione aveva una presenza importante⁷⁰⁴.

L'UNHCR ha sottolineato inoltre l'importanza di valutare il «raggio di azione» del responsabile della persecuzione⁷⁰⁵.

Come spiegato in precedenza, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), deve essere letto in combinato disposto con l'ultima frase dell'articolo 8, paragrafo 1 (cfr. sezioni [1.9.1.2](#) e [1.9.1.3](#) in appresso).

1.9.1.2. Accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi [articolo 8, paragrafo 1, lettera b)]

Il secondo criterio, alternativo, da soddisfare ai fini dell'applicazione della protezione interna, che riguarda anche la sicurezza, è quello previsto dall'articolo 8, paragrafo 1, lettera b). Ai sensi di tale disposizione è necessario che il richiedente abbia accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi come stabilito all'articolo 7 DQ (rifusione) all'interno della zona proposta di protezione interna. Di conseguenza, tale protezione interna deve provenire dai soggetti che offrono protezione stabiliti all'articolo 7, paragrafo 1, ed essere effettiva e non temporanea ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2. L'analisi contenuta nella sezione [1.8](#) sopra riportata si applica perciò anche alla valutazione della protezione contro persecuzioni o danni gravi ai fini della protezione all'interno del paese d'origine.

La protezione effettiva deve essere **accessibile** per il richiedente nella zona di protezione all'interno del paese d'origine e quindi permettergli di vivere senza ad esempio nascondere il suo orientamento sessuale, le sue opinioni politiche o il suo credo religioso o rinunciare ad altri aspetti importanti della propria vita privata, la libertà di espressione, di associazione, di religione, ecc.⁷⁰⁶.

In relazione ai responsabili statuali di persecuzione o danni gravi, si applica la medesima presunzione che si applica nel contesto dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a) (cfr. sezione [1.9.1.1](#) sopra riportata).

⁷⁰³ Corte EDU, 2013, *DNM v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶³, punto 57; e Corte EDU, 2013, *SA v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁷, punto 56.

⁷⁰⁴ Corte EDU, 2014, *AAM v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁴, punti da 66 a 74.

⁷⁰⁵ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punto 18: «[n]on è sufficiente verificare semplicemente che l'agente originario della persecuzione non ha ancora stabilito una presenza nell'area proposta. Piuttosto, ci deve essere ragione per credere che il raggio di azione dell'agente di persecuzione continuerà a rimanere localizzato ed esterno al luogo designato di ricollocamento interno».

⁷⁰⁶ Cfr. ad esempio *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 26 gennaio 2011, *A (Political Activist — Internal Relocation) Pakistan*, [2011] UKUT 30, punto 15; e *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 1° ottobre 2014, *MCA v Refugee Appeals Tribunal and Others*, [2014] IEHC 504, punto 14.





Nell'esaminare l'adeguatezza di (quella che indica come) un'alternativa di fuga interna o un ricollocamento interno in casi di espulsione che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 CEDU, la Corte EDU segue un approccio simile. Di conseguenza, nella sentenza *Chahal*, la Corte EDU ha asserito che il richiedente, di origine sikh, era esposto a un rischio particolare di subire maltrattamenti nello Stato indiano del Punjab ma non poteva essere considerato al sicuro altrove in India perché anche in altre zone la polizia era accusata di coinvolgimento in gravi violazioni dei diritti umani. L'organo giudiziario non si è detto quindi convinto che l'opzione della «fuga interna» offrisse una garanzia affidabile contro il rischio di maltrattamenti, dato «in particolare l'attestato coinvolgimento della polizia del Punjab in uccisioni e rapimenti al di fuori del suo Stato e le accuse di gravi violazioni dei diritti umani che continuano ad essere rivolte a membri delle forze di sicurezza indiane altrove»⁷⁰⁷. Nella sentenza *Hilal*, la Corte EDU ha osservato analogamente che non sarebbe stato sicuro per il richiedente trasferirsi nella Tanzania continentale. Ciò era dovuto al fatto che «la polizia della Tanzania continentale può essere considerata legata istituzionalmente alla polizia di Zanzibar come parte dell'Unione e non si può fare affidamento su di essa come salvaguardia contro azioni arbitrarie», così come al fatto che la situazione in quel paese era «tutt'altro che soddisfacente e rivela una situazione endemica e di lunga data di problemi legati ai diritti umani»⁷⁰⁸.

L'UNHCR ritiene inoltre che la protezione interna di norma non esista «laddove la temuta persecuzione emani da agenti dello Stato, incluso il partito ufficiale in Stati monopartitici, o sia da essi condonata o tollerata». «[S]i presume che [tali soggetti] esercitino autorità in tutte le parti del paese» e in gli enti, gli organi o le amministrazioni locali o regionali all'interno dello Stato derivano la loro autonomia dallo Stato. Di conseguenza l'UNHCR sostiene che:

[!]a possibilità di trasferirsi all'interno del paese può essere rilevante solo se vi è una chiara prova che l'autorità persecutoria non ha raggio di azione al di fuori della propria regione e che sussistono circostanze particolari, idonee a spiegare l'incapacità del governo nazionale di neutralizzare il danno localizzato in tali aree⁷⁰⁹.

Come spiegato in precedenza, l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), deve essere letto in combinato disposto con l'ultima frase dell'articolo 8, paragrafo 1, che stabilisce ulteriori criteri (cfr. sezioni [1.9.1.2](#) e [1.9.1.3](#) in appresso).

1.9.1.2. «[L]egalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso [...]»

Anche se una parte del territorio del paese d'origine è sicura per il richiedente ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera a), o il richiedente può accedere alla protezione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), l'articolo 8, paragrafo 1, impone un ulteriore obbligo agli Stati membri. Gli Stati membri devono stabilire **altresì** se il richiedente possa «legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca». Questo requisito può essere suddiviso in due parti: quella relativa agli spostamenti e all'ammissione e quella relativa alla ragionevolezza.

Il requisito secondo cui una persona «può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese» si suddivide in tre componenti di cui alla figura 4.

⁷⁰⁷ Corte EDU (GC), 1996, *Chahal*, op. cit. alla nota ³⁷², punto 107.

⁷⁰⁸ Corte EDU, 2001, *Hilal v UK*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 67. Hilal era di Pemba, a Zanzibar, che ha «un presidente, un parlamento e un governo propri e gode di una notevole autonomia» (punto 8).

⁷⁰⁹ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punti da 13 a 14.



Figura 4. Requisiti relativi ai trasferimenti e all'ammissione

Con riferimento ai tre requisiti di cui sopra, la proposta della Commissione di DQ (rifusione) richiamava la necessità di garantire la compatibilità della nozione di protezione all'interno del paese d'origine con l'articolo 3 CEDU, come interpretato nella sentenza *Salah Sheekh* della Corte EDU⁷¹⁰. I tre requisiti per valutare l'accesso alla protezione all'interno del paese d'origine sono stati seguiti in misura maggiore o minore dalla Corte EDU nelle sentenze pronunciate nelle cause *Salah Sheekh*, *Sufi and Elmi*, *MYH*, *KAB*, *AAM* e in altre cause che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 CEDU⁷¹¹. Nella causa *Salah Sheekh*, la Corte ha osservato che le autorità di tre aree relativamente sicure della Somalia non concedono l'ammissione a cittadini che non sono originari di tali regioni o non sono affiliati a clan presenti nei loro territori⁷¹². Nella sentenza *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha concluso che un rimpatriato non poteva recarsi in sicurezza nella sua regione di destinazione in Somalia se doveva attraversare una zona controllata da al-Shabaab⁷¹³. Di contro, nel caso della regione del Kurdistan iracheno, nel 2014 la Corte EDU ha stabilito che vi erano voli diretti dalla Svezia a tale regione e che tutti chi iracheni, indipendentemente dalla loro origine etnica o dal loro credo religioso, erano liberi di entrare nei tre governatorati curdi⁷¹⁴.

Anche gli organi giudiziari nazionali che applicano l'articolo 8 attuano questo requisito. Il Consiglio di Stato francese constata che è possibile negare la protezione a una persona che rischia la mutilazione genitale femminile se tale persona può beneficiare nel suo paese di una protezione alternativa che deve soddisfare i criteri di accesso e insediamento in condizioni di sicurezza e vita familiare normale⁷¹⁵. Il tribunale amministrativo federale tedesco

⁷¹⁰ Commissione europea, [proposta di DQ \(rifusione\) — relazione](#), 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pag. 7.

⁷¹¹ Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³, punti da 143 a 144; Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 267; Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *MYH and Others v Sweden*, n. 50859/10, CE:ECHR:2013:0627JUD005085910 (in appresso: Corte EDU, 2013, *MYH and Others/Sweden*), punti da 64 a 66; Corte EDU, sentenza del 5 settembre 2013, *KAB v Sweden*, n. 886/11, CE:ECHR:2013:0905JUD000088611 (in appresso: Corte EDU, 2013, *KAB v Sweden*), punti da 80 a 85; e Corte EDU, 2014, *AAM v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁴, punti da 70 a 73.

⁷¹² Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³, punto 142.

⁷¹³ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 277.

⁷¹⁴ Corte EDU, 2014, *AAM v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁴, punti 70 e 72.

⁷¹⁵ *Conseil d'État* (Francia), 2012, *Ms DF*, n. [332491](#) ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁴⁵¹.





ha stabilito che l'**accessibilità** effettiva presuppone l'esistenza di collegamenti di trasporto validi (dalla regione di origine del richiedente o dallo Stato ospitante, a seconda dei casi) che possano essere utilizzati senza difficoltà sproporzionate e a costi che non siano né impossibili né irragionevoli da sostenere per il richiedente⁷¹⁶. Detto organo giudiziario ha chiarito che un luogo di protezione interna può essere raggiunto in modo **sicuro** se sono disponibili un mezzo di trasporto o un percorso di viaggio e se il loro utilizzo non espone la persona interessata a una notevole probabilità di essere esposta a finire nelle mani di responsabili della persecuzione o a subire gravi danni⁷¹⁷. Inoltre, un luogo di protezione interna è **legalmente** accessibile se può essere raggiunto utilizzando collegamenti di trasporto legalmente utilizzabili, se al richiedente non è richiesto un comportamento illegale per raggiungere il luogo di protezione interna e se al richiedente non è vietato recarvisi né è soggetto a condizioni di fatto ingiustificate (ad esempio, permessi) che non può soddisfare o può soddisfare soltanto a condizioni irragionevoli per il richiedente stesso⁷¹⁸.

Secondo la Corte suprema amministrativa finlandese, la valutazione deve esaminare se la potenziale violenza e le potenziali aggressioni nelle regioni vicine possano impedire od ostacolare in maniera rilevante la capacità di tornare nella regione proposta di protezione all'interno del paese⁷¹⁹. Alla persona può ciò nonostante essere richiesto di cooperare nell'acquisizione dei visti di transito⁷²⁰. La temporanea indisponibilità di zone sicure, ad esempio a causa di collegamenti di trasporto intermittenti o di difficoltà normalmente superabili nell'ottenimento dei documenti di viaggio e dei visti di transito, non ha rilevanza⁷²¹. La *House of Lords* (Camera dei Lord) del Regno Unito prevede che il richiedente debba poter raggiungere la zona di protezione all'interno del paese «senza avversità eccessive o difficoltà eccessive»⁷²².

1.9.1.3. Ragionevolezza dell'ipotesi che il richiedente si stabilisca in una parte del territorio del paese di origine

Il criterio rimanente, di cui al periodo finale dell'articolo 8, paragrafo 1, stabilisce che la protezione interna sarà disponibile soltanto se «si può ragionevolmente supporre che [il richiedente] si stabilisca» nella zona proposta di protezione interna. Dall'incipit dell'articolo 8, paragrafo 1, risulta evidente che la «ragionevolezza» non può essere un criterio indipendente, poiché rientra «nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale» (grassetto aggiunto). Di conseguenza deve essere direttamente collegato alla questione dell'esistenza di una protezione contro la persecuzione. Si tratta comunque di un criterio distinto. L'espressione «si stabilisca» (in inglese: «*to settle*») sembrerebbe denotare una forma di legame più forte con una zona rispetto al termine «*to stay*», utilizzato nella DQ originale. L'articolo 8, paragrafo 1, non individua ulteriori criteri per stabilire cosa si intende per «si può ragionevolmente supporre che» o per «si stabilisca».

⁷¹⁶ BVerwG (Germany), 2021, n. [1 C 4.20](#), op. cit. alla nota [684](#), punto 18.

⁷¹⁷ BVerwG (Germany), 2021, n. [1 C 4.20](#), op. cit. alla nota [684](#), punto 20.

⁷¹⁸ BVerwG (Germany), 2021, n. [1 C 4.20](#), op. cit. alla nota [684](#), punto 19.

⁷¹⁹ *Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 18 marzo 2011, KHO:2011:25 ([sintesi in inglese](#)).

⁷²⁰ A questo proposito, cfr. *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 23 ottobre 2013, *HF (Iraq) and Others v Secretary of State for the Home Department* [2013] EWCA Civ 1276, punti da 99 a 104, come affermato da Lord Justice Elias.

⁷²¹ BVerwG (Germania), sentenza del 29 maggio 2008, n. [10 C 11.07](#), DE:BVerwG:2008:290508U10C11.07.0, punti da 19 a 20.

⁷²² *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 15 febbraio 2006, *Januzi v Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 5 [in appresso: *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Januzi*], punto 47.



In assenza di una giurisprudenza pertinente della CGUE, le pronunce della Corte EDU che hanno applicato criteri molto simili, unitamente agli approcci adottati dagli organi giudiziari degli Stati membri e alle linee guida dell'UNHCR, offrono alcuni spunti di riflessione⁷²³. In generale, tutte queste fonti tendono a basarsi, in misura maggiore o minore, su un approccio fondato sui diritti nell'esecuzione della verifica del criterio della ragionevolezza. Il livello della protezione accordata ai diritti umani fondamentali non è tuttavia chiaramente definito e rimane aperto al dibattito⁷²⁴.

Sebbene la rifusione dell'articolo 8 nella direttiva del 2011 abbia attinto a piene mani dalla giurisprudenza di Strasburgo in materia di «alternativa di fuga interna», tale giurisprudenza non deve necessariamente essere equiparata ai criteri ora stabiliti all'articolo 8. Si noti che, a volte, la Corte EDU utilizza anche il termine «ricollocaimento interno». La causa *Salah Sheekh* sembra indicare che per la Corte EDU il criterio principale è se sorga un problema ai sensi dell'articolo 3 CEDU in ragione del fatto che il richiedente sarebbe esposto a un trattamento in contrasto con l'articolo 3 CEDU nella zona di protezione all'interno del paese d'origine⁷²⁵. Tale orientamento è stato ulteriormente approfondito in *Sufi and Elmi*, sentenza nel contesto della quale la Corte EDU non ha riconosciuto la zona proposta di protezione all'interno del paese d'origine perché le condizioni ivi presenti si configuravano come un trattamento inumano proibito dall'articolo 3 CEDU. Detta Corte ha statuito quanto segue:

[g]li sfollati interni nel corridoio di Afgooye hanno un accesso molto limitato al cibo e all'acqua e i luoghi di ricovero sembrano essere un problema emergente perché i signori della guerra cercano di sfruttare la loro difficile situazione a proprio vantaggio. Benché nei campi di Dadaab sia disponibile assistenza umanitaria, a causa del sovraffollamento estremo l'accesso ai luoghi di ricovero, all'acqua e ai servizi igienici è estremamente limitato. Gli abitanti di entrambi i campi sono esposti ai crimini violenti, allo sfruttamento, ad abusi e al reclutamento forzato.

[...]

I rifugiati dei campi di Dadaab non hanno il permesso di uscirne e risultano quindi intrappolati nei campi fino alla cessazione del conflitto in Somalia. Al contempo, con il continuo afflusso di rifugiati che fuggono dalla situazione in Somalia, i campi sono sempre più sovraffollati⁷²⁶.

Nella causa *AAM*, tuttavia, la Corte EDU ha osservato che il ricollocaimento interno comporta inevitabilmente talune privazioni e che nulla indicava, sulla base delle circostanze del caso, che le condizioni di vita generali nella regione di trasferimento per il richiedente «sarebbero

⁷²³ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punto 24, afferma che «[...] è necessario valutare le circostanze personali del richiedente, l'esistenza di persecuzioni passate, l'incolumità e la sicurezza, il rispetto dei diritti umani e le condizioni di sussistenza economica». Cfr. anche sezione 1.9.2.3.

⁷²⁴ Come osservato da un commentatore, «sembra esservi ampio accordo sul fatto che se la vita di un singolo richiedente in una [zona di applicazione dell'alternativa di protezione interna] comportasse l'annientamento economico, l'assoluta indigenza o l'esistenza al di sotto del livello di mera sussistenza (*Existenzminimum*) ovvero la negazione di «mezzi di sussistenza dignitosi», ciò non sarebbe ragionevole. All'opposto, un semplice abbassamento del tenore di vita o peggioramento della situazione economica non lo sarebbe». Cfr. Storey, H., «The internal flight alternative test: the jurisprudence re-examined», *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n. 3, 1998, pagg. 516 e 527, citato in *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Januzi*, op. cit. alla nota ⁷²⁵, punto 20.

⁷²⁵ Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³.

⁷²⁶ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 291.





irragionevoli o rappresenterebbero in alcun modo un trattamento proibito dall'articolo 3»⁷²⁷. Allo stesso tempo, sarebbe troppo restrittivo ritenere che la protezione interna sia esclusa soltanto se un richiedente è esposto alla violazione di un diritto inderogabile, quale quello di cui all'articolo 3 CEDU, nella parte alternativa del paese⁷²⁸. Ciò è dovuto al fatto che il richiedente affronta già un timore fondato di subire persecuzioni nella sua regione d'origine. Di conseguenza è fondamentale assicurarsi che le condizioni nella parte alternativa del paese non siano tali da costringere la persona interessata a tornare nella regione di origine. Come affermato nella sentenza *Sufi and Elmi*, in assenza di garanzie relative al viaggio verso la zona alternativa in questione e alla possibilità di essere ammessi e di stabilirvisi, «vi è la possibilità che l'interessato finisca in una parte del territorio del paese d'origine dove potrebbe essere sottoposto a maltrattamenti [...]»⁷²⁹.

La CGUE deve ancora affrontare il significato della ragionevolezza nel contesto dell'articolo 8 DQ (rifusione). Attualmente la giurisprudenza nazionale presenta delle variazioni.

Ai sensi della giurisprudenza del Regno Unito⁷³⁰, «ragionevole» va inteso nel senso che non dovrebbe essere «troppo drastico» attendersi che il richiedente si trasferisca. Secondo la Corte suprema amministrativa austriaca, l'esame della ragionevolezza della protezione interna deve andare oltre l'accertamento del fatto che il richiedente non subirà torture o trattamenti o pene inumani o degradanti in una determinata parte del territorio del paese d'origine. Piuttosto, dopo le possibili difficoltà iniziali, i richiedenti devono essere in grado di stabilirsi nella zona di protezione interna proposta e di condurre una vita paragonabile a quella dei loro connazionali, senza eccessivi disagi⁷³¹.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha deciso in diverse sentenze che ci si può ragionevolmente aspettare che un richiedente dimori nella zona di protezione interna soltanto se le basi per la sussistenza sono sufficientemente garantite⁷³². Il criterio relativo alla sopravvivenza economica va oltre l'assenza di difficoltà a sopravvivere: non ci si può ragionevolmente aspettare che la persona in questione conduca una vita equivalente o prossima al livello minimo di sussistenza così come non ci si può aspettare che si assicuri la propria sussistenza economica attraverso attività criminali⁷³³. Tuttavia, in una decisione del 2021, lo stesso organo giudiziario tedesco ha assunto una posizione più restrittiva. Detto organo giudiziario ha statuito che:

[[l]’insediamento in una zona sicura del paese può essere ragionevolmente previsto (ragionevolezza dell’insediamento) se, in una valutazione globale e complessiva della situazione personale generale e individuale nel luogo di protezione interna, si rileva una considerevole probabilità che non vi siano altri pericoli o svantaggi che, in ragione

⁷²⁷ Corte EDU, 2014, *AAM v Sweden*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁴, punto 73.

⁷²⁸ Cfr. *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 14 novembre 2007, *Secretary of State for the Home Department v AH (Sudan) and Others*, [2007] UKHL 49 [in appresso: *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2007, *AH (Sudan)*].

⁷²⁹ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 266, che fa riferimento a Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³, punto 141. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *NMB v Sweden*, n. 68335/10, CE:ECHR:2013:0627JUD006833510, punto 43.

⁷³⁰ Cfr. *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2006, *Januzi*, op. cit. alla nota ⁷²⁵; e *House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), 2007, *AH (Sudan)*, op. cit. alla nota ⁷³¹.

⁷³¹ VwGH (Austria), sentenza del 23 gennaio 2018, *Ra 2018/18/0001*, AT:VWGH:2018:RA2018180001.L00.

⁷³² BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 15.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ¹⁹⁹.

⁷³³ BVerwG (Germania), sentenza del 1° febbraio 2007, n. 1 C 24.06, BVerwG:2007:010207U1C24.06.0, punto 11.



della loro intensità e gravità, siano equivalenti a una compromissione di un interesse giuridico rilevante ai fini della protezione internazionale, e che non vi siano altre minacce intollerabili. La garanzia di una sussistenza economica presso il luogo di protezione interna deve rivestire un'importanza particolare.

Il livello di sussistenza economica presso il luogo di protezione interna deve essere garantito soltanto a un livello che non dia adito a preoccupazioni di violazione dell'articolo 3 CEDU. I requisiti che vanno oltre non costituiscono una condizione preliminare necessaria per la ragionevolezza dell'insediamento⁷³⁴.

Di contro, un punto di vista meno restrittivo è stata adottato invece dalla CNDA (Francia). Tale organo giudiziario ha affermato che la valutazione della ragionevolezza dell'insediamento deve tenere conto dell'effettivo rispetto dei diritti e delle libertà più fondamentali, delle condizioni economiche e sociali prevalenti nel paese e della situazione personale del richiedente. La situazione personale del richiedente comprende, in particolare: l'età; il genere; l'eventuale disabilità o una particolare situazione di vulnerabilità; gli eventuali legami passati o presenti con la parte del territorio in cui il richiedente vive o i legami attuali con la parte del territorio in questione; i legami familiari e le prospettive di integrazione, in particolare l'integrazione professionale; nonché eventuali persecuzioni precedenti e i loro effetti psicologici. Alcuni fattori che, di per sé, non escludono la protezione interna possono quindi, per effetto cumulativo, precluderla. Tuttavia, il semplice tenore di vita o il deterioramento della situazione economica non possono bastare per escludere la possibilità di una protezione interna⁷³⁵.

1.9.2. Requisiti relativi all'esame (articolo 8, paragrafo 2)

L'articolo 8, paragrafo 2, DQ (rifusione) precisa i requisiti cui devono attenersi gli Stati membri (e quindi tutti gli organi degli stessi preposti all'adozione delle decisioni) ai fini della determinazione dell'eventualità che il richiedente abbia accesso alla protezione interna in una parte del territorio del suo paese d'origine.

Tali requisiti riguardano la natura **orientata al futuro** della valutazione da effettuare e i fattori da prendere in considerazione, ossia le «condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché [le] circostanze personali del richiedente». Tuttavia, prima di esaminare tali fattori, vale la pena considerare in quale fase della valutazione di una domanda di protezione internazionale debba avvenire l'esame della protezione all'interno del paese d'origine. Tali requisiti sono riportati nella tabella 31 e vengono esaminati nelle sezioni che seguono.

Tabella 31. Requisito dell'esame (articolo 8, paragrafo 2)

1	<u>Fase dell'esame</u>	Sezione <u>1.9.2.1</u>
2	<u>Valutazione orientata al futuro</u>	Sezione <u>1.9.2.2</u>
3	<u>Condizioni generali nella parte del territorio del paese di origine e circostanze personali del richiedente</u>	Sezione <u>1.9.2.3</u>

⁷³⁴ BVerwG (Germania), 2021, n. 1 C 4.20, op. cit. alla nota ⁶⁸⁴ (traduzione in inglese non ufficiale). Cfr. anche Dörig, H., commento all'articolo 8 della direttiva 2011/95/UE, punto 16, in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.

⁷³⁵ CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 15 giugno 2021, *M. S.*, n. 20029676 [in appresso: CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), 2021, *M. S.*, n. 20029676], punto 18.





1.9.2.1. Fase dell'esame

L'applicazione dell'articolo 8 DQ (rifusione) sulla protezione interna può essere presa in considerazione soltanto se è già stato stabilito che un richiedente nutra un timore fondato di subire persecuzioni o rischi di subire danni gravi nella sua regione di origine. Ne consegue che l'esistenza di un timore (rischio) localizzato deve essere accertata **prima** di esaminare l'esistenza di una protezione interna in un'altra zona specifica. Questo approccio è indispensabile per una valutazione adeguata della disponibilità di protezione interna nelle circostanze personali del richiedente. Ciò riguarda, in particolare, la valutazione della capacità o altrimenti dell'intenzione dei responsabili della persecuzione o del danno grave di perseguire e/o individuare il richiedente in un'altra parte del territorio del paese e la possibilità effettiva per quest'ultimo di recarsi in modo sicuro e legale in tale zona. Questo approccio comporta altresì che se il richiedente non ha dimostrato un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di danno grave nella sua regione di origine, non è necessario che l'organo giudiziario nazionale proceda all'esame della protezione all'interno del paese d'origine.

1.9.2.2. Valutazione orientata al futuro

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, DQ (rifusione), gli Stati membri devono anzitutto valutare la possibilità di beneficiare di protezione all'interno del paese d'origine **«al momento della decisione sulla domanda»**⁷³⁶.

In secondo luogo, dalla necessità di appurare se vi siano timori fondati o rischi effettivi di subire un danno grave e dalla necessità che, in conformità dell'articolo 7, paragrafo 2, la protezione sia effettiva e non temporanea discende il fatto che vi sia una valutazione orientata al futuro della protezione interna. Come ha osservato un organo giudiziario ungherese:

[l']autorità deve accertare che il richiedente non sarebbe esposto al rischio di persecuzione o danno grave nella regione proposta [...] non soltanto al momento della decisione ma anche in futuro. I paesi interessati da conflitti armati in genere non possono offrire una protezione interna rispondente a criteri di sicurezza perché lo spostamento delle linee del fronte, modificando la situazione, può rendere insicure zone che in precedenza erano sicure⁷³⁷.

⁷³⁶ In virtù dell'articolo 46, paragrafo 3, DPA (rifusione), un ricorso effettivo contro una decisione negativa presuppone «l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della [DQ (rifusione)], quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado».

⁷³⁷ Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest (Ungheria), sentenza dell'11 ottobre 2011, 6.k.34.830/2010/19 (traduzione non ufficiale), citata in ECRE *et al.*, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, op. cit. alla nota ⁵⁸⁷, pag. 59. Precisazioni riguardanti il quadro temporale della valutazione dell'alternativa della protezione interna sono fornite in UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punto 8: «[d]eterminare se l'area di fuga interna proposta sia un'alternativa appropriata nel caso particolare, richiede una valutazione nel tempo, prendendo in considerazione non soltanto le circostanze che hanno fatto sorgere il timore della persecuzione e che hanno portato alla fuga dall'area originaria, ma anche se l'area proposta sia da considerarsi un'alternativa significativa nel futuro».



1.9.2.3. Condizioni generali nella parte del territorio del paese di origine e circostanze personali del richiedente

Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, nell'applicare l'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri «tengono conto [...] delle **condizioni generali vigenti in tale parte del paese**, nonché delle **circostanze personali del richiedente**, in conformità dell'articolo 4» (grassetto aggiunto). L'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), richiede che si tenga conto di «tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione». L'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), obbliga gli organi preposti alle decisioni a tenere conto «della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave». L'articolo 8, paragrafo 2, specifica che la valutazione deve assicurare che «informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo».

Sebbene nella sentenza *Abdulla* la CGUE si sia occupata della questione della cessazione dello status di rifugiato, le sue indicazioni in merito alla considerazione delle **circostanze generali** si applicano anche agli aspetti della protezione di cui agli articoli 7 e 8 DQ (rifusione). La Corte ha affermato che la valutazione delle circostanze generali richiede la verifica di quanto segue:

le condizioni per l'esercizio dell'attività delle istituzioni, amministrazioni e autorità di pubblica sicurezza, da un lato, e, dall'altro, dei gruppi o entità del paese terzo che potrebbero essere all'origine, con le loro azioni o inattività, di atti di persecuzione subiti dal beneficiario dello status di rifugiato, in caso di ritorno in tale paese. In conformità all'art. 4, n. 3, della direttiva, relativo all'esame dei fatti e delle circostanze, le autorità in parola possono tenere conto, segnatamente, delle disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e relative modalità di applicazione, e della misura in cui il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo è garantito in tale paese⁷³⁸.

In relazione ai minori non accompagnati, il considerando 27 DQ (rifusione) afferma che: «l'esistenza di adeguati dispositivi di assistenza e custodia che siano nell'interesse superiore del minore non accompagnato» deve costituire «un elemento per valutare se una protezione sia effettivamente disponibile».

Sebbene la CGUE non si sia ancora pronunciata su che cosa comporti l'esame delle **circostanze personali** nel contesto dell'articolo 8, paragrafo 2, questo requisito è stato affrontato dagli organi giudiziari degli Stati membri nell'applicazione della DQ⁷³⁹. Secondo la Corte suprema amministrativa ceca, nel considerare la protezione interna è necessario

⁷³⁸ CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 71. Il documento della Commissione europea, *proposta di regolamento sulle qualifiche*, op. cit. alla nota ³, comprende un nuovo paragrafo 4 che recita: «[n]el valutare le condizioni generali vigenti in quella parte del paese che è motivo della protezione di cui all'articolo 7, sono prese in considerazione l'accessibilità, l'efficacia e la durata della protezione». Per esempi concreti di circostanze generali in questo contesto, cfr. EASO, *Guida pratica all'applicazione dell'alternativa di protezione interna*, maggio 2021, pag. 17.

⁷³⁹ Cfr. ad esempio l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2013, *CM (EM Country Guidance; Disclosure) Zimbabwe CG*, [2013] UKUT 00059.



esaminare se la protezione sia disponibile di fatto e di diritto in relazione alla situazione particolare del richiedente⁷⁴⁰. Come dimostrano varie sentenze pronunciate in diversi Stati membri, le zone che in linea generale possono essere considerate zone possibili di protezione interna possono non essere zone di protezione interna effettiva per un particolare richiedente in ragione delle sue circostanze personali. Ad esempio, in Belgio la protezione all'interno del paese d'origine non è stata riconosciuta come un'opzione praticabile per un richiedente georgiano con una storia significativa di problemi psicopatologici e psicologici⁷⁴¹. In una causa in Cechia, la Corte suprema amministrativa ha rilevato che la richiedente era originaria della Repubblica democratica del Congo ed era una donna non accompagnata sposata a un leader politico di spicco che rappresentava gli interessi del gruppo di minoranza etnica della richiedente. L'organo giudiziario ha considerato tali caratteristiche personali come tra le più importanti per dimostrare che la donna non disponeva di una valida alternativa di protezione interna⁷⁴². In una causa in Finlandia, l'organo giudiziario ha statuito che il richiedente, che aveva vissuto per la prima parte della sua vita in un villaggio hazara in Afghanistan e successivamente in Iran, non poteva ragionevolmente stabilirsi in altre parti dell'Afghanistan⁷⁴³.

In Austria, la Corte costituzionale ha esaminato la causa di un ricorrente minorenni (afghano) e la questione se avesse un'alternativa di protezione interna nella città di Herat o di Mazar-i-Sharif. Ha ritenuto importante tenere conto del fatto che si trattava di una persona particolarmente vulnerabile (in riferimento alla definizione di persone vulnerabili di cui all'articolo 21 della direttiva 2013/33/UE)⁷⁴⁴. Per la Corte Suprema norvegese, era importante tenere in considerazione il fatto che il richiedente fosse un minore. Ha ritenuto che per un minorenni siano necessarie meno prove che dimostrino l'irragionevolezza della fuga interna rispetto a un giovane uomo⁷⁴⁵. In un caso riguardante i sikh afghani, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha deciso che «l'accesso a un'istruzione adeguata per i minori alla luce della discriminazione nei confronti dei minori sikh e indù e della carenza di strutture scolastiche adeguate per loro» era rilevante nel considerare la protezione interna per i seguaci sikh e indù in Afghanistan⁷⁴⁶.

In un'altra causa norvegese, la Corte d'appello di Borgarting ha ritenuto che non fosse ragionevole aspettarsi che un richiedente somalo si stabilisse nel Puntland o nel Somaliland dato che non apparteneva a un clan maggioritario e quindi non sarebbe stato in grado di sostentarsi in tale zona⁷⁴⁷. Nel Regno Unito, si è ritenuto che una richiedente che aveva subito traumi e soffriva d'ansia e depressione avesse circostanze personali che la rendevano più

⁷⁴⁰ Corte suprema amministrativa (Cechia), 2013, *JJ v Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁶¹¹.

⁷⁴¹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 30 giugno 2011, n. [64.233](#), punto 5.4.2.

⁷⁴² *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 24 gennaio 2008, *EM v Ministry of Interior*, n. 4 Azs 99/2007-93 ([sintesi in inglese](#)).

⁷⁴³ Corte suprema amministrativa (Finlandia), KHO:2011:25, op. cit. alla nota ⁴⁷⁰.

⁷⁴⁴ *Verfassungsgerichtshof* (Corte costituzionale, Austria), sentenza del 24 febbraio 2021, [E3948/2020](#), AT:VFGH:2021:E3948.2020.

⁷⁴⁵ *Høyesterett* (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 18 dicembre 2015, [HR-2015-02524-P](#), n. 2015/203 ([traduzione in inglese](#)), punto 86.

⁷⁴⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 novembre 2015, *TG and Others (Afghan Sikhs persecuted) Afghanistan CG*, [2015] UKUT 00595.

⁷⁴⁷ Corte d'appello di Borgarting (Norvegia), sentenza del 23 settembre 2011, *Abid Hassan Jama v Utlendingsnemnda*, [10-142363ASD-BORG/01](#) ([traduzione in inglese](#)).



vulnerabile delle donne di Kampala (Uganda) in generale⁷⁴⁸. Il ricorso della richiedente è stato pertanto accolto sulla base del motivo, tra l'altro, che non esisteva una protezione interna in un'altra parte del territorio del paese d'origine.

La Corte EDU ha applicato criteri simili in casi di espulsione riconducibili all'articolo 3 CEDU. Ad esempio, nella sentenza *MYH* ha preso in considerazione le circostanze personali della famiglia di tre richiedenti, nonché della loro religione cristiana, dell'età avanzata della coppia, delle loro cattive condizioni di salute, del «rischio di maltrattamenti legati al genere» di due dei membri della famiglia, della loro povertà e della mancanza di legami economici e sociali con la regione del Kurdistan. L'organo giudiziario ha tuttavia concluso che il ricollocamento sarebbe stato ragionevole in tutte le circostanze, poiché né la situazione generale in quella regione né alcuna delle circostanze personali prese in considerazione indicavano l'esistenza di un rischio effettivo di maltrattamenti⁷⁴⁹.

Secondo l'UNHCR, «le circostanze personali di un individuo dovrebbero avere sempre il giusto peso nel valutare se il trasferimento nell'area proposta possa essere per la persona in questione eccessivamente duro e quindi irragionevole»⁷⁵⁰.

La pubblicazione dell'EASO *Guida pratica all'applicazione dell'alternativa di protezione interna* fornisce esempi di «circostanze personali» nel contesto dell'articolo 8, paragrafo 2⁷⁵¹.

⁷⁴⁸ *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 22 maggio 2008, *AA (Uganda) v Secretary of State for the Home Department*, [2008] EWCA Civ 579, punti da 22 a 33.

⁷⁴⁹ Corte EDU, 2013, *MYH and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷¹⁴, punti da 68 a 73.

⁷⁵⁰ Secondo l'UNHCR, «[a] seconda delle circostanze individuali, quei fattori in grado di assicurare il benessere materiale e psicologico della persona, come la presenza di familiari o altri legami sociali stretti nell'area proposta, possono risultare più importanti di altri. [...] Il trauma psicologico derivante da una persecuzione passata può essere rilevante nel determinare se sia ragionevole chiedere al richiedente di trasferirsi nell'area proposta» (UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punti da 25 a 26). Il documento della Commissione europea, *proposta di regolamento sulle qualifiche*, op. cit. alla nota ³, contempla un nuovo comma 4 il quale recita: «[n]ell'esaminare le circostanze personali del richiedente sono prese in considerazione in particolare la salute, l'età, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e lo status sociale, nonché l'eventuale indebito disagio che il vivere nella parte del paese d'origine considerato sicuro causerebbe al richiedente».

⁷⁵¹ EASO, *Guida pratica all'applicazione dell'alternativa di protezione interna*, 2021, op. cit. alla nota ⁷⁴¹, pag. 17.



1.10. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place») (articolo 5)

La sezione 1.10 riguarda l'articolo 5 DQ (rifusione) e presenta quattro sottosezioni, riportate nella tabella 32.

Tabella 32. Struttura della sezione 1.10

Sezione	Titolo	Pagina
1.10.1	Panoramica	169
1.10.2	Domande basate su avvenimenti verificatisi nel paese di origine (articolo 5, paragrafo 1)	171
1.10.3	Domande basate su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese di origine (articolo 5, paragrafo 2)	172
1.10.4	Domande successive (articolo 5, paragrafo 3)	185

1.10.1. Panoramica

Il concetto di rifugiato *sur place* è una caratteristica consolidata da tempo nel diritto in materia di rifugiati⁷⁵². È stato incluso nella proposta della Commissione del 2001 (progetto dell'articolo 8) che conteneva norme analoghe a quelle attualmente contenute nell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, DQ (rifusione)⁷⁵³. L'articolo 5, paragrafo 3, è stato introdotto durante i negoziati del Consiglio⁷⁵⁴. L'articolo 5 DQ (rifusione) dispone quanto segue.

Articolo 5 DQ (rifusione)

Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place»)

1. Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo paese di origine.
2. Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine, in particolare quando sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine.
3. Fatta salva la convenzione [sui rifugiati], gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine.

⁷⁵² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punti da 94 a 96.

⁷⁵³ Commissione europea, *proposta relativa alla DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 43.

⁷⁵⁴ Cfr. Dörig, H., in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, che fa riferimento al documento 14643/02 del Consiglio del 26 novembre 2002, pag. 9.



Come si evince dalla tabella 33, ogni paragrafo dell'articolo 5 ha un ambito di applicazione specifico.

Tabella 33. Articolo 5 DQ (rifusione): ambito di applicazione

Articolo	Natura della disposizione	Ambito di applicazione
Articolo 5, paragrafo 1	Obbligatoria	Domande di protezione internazionale (indipendentemente dal fatto che siano prese in considerazione per la protezione dei rifugiati o per quella sussidiaria)
Articolo 5, paragrafo 2	Obbligatoria	Domande di protezione internazionale (indipendentemente dal fatto che siano prese in considerazione per la protezione dei rifugiati o per quella sussidiaria)
Articolo 5, paragrafo 3	Facoltativa	Domande successive di protezione internazionale (valutazione della sola protezione dei rifugiati)

Come illustrato nella tabella che precede e come implicato dal considerando 25⁷⁵⁵, i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 5, hanno carattere obbligatorio⁷⁵⁶, mentre il paragrafo 3 dell'articolo 5 ha carattere facoltativo⁷⁵⁷. Pertanto, uno Stato membro che respinga una domanda di protezione internazionale per il solo fatto che si basa su eventi accaduti dopo che il richiedente ha lasciato il paese d'origine e/o su attività che il richiedente ha intrapreso da quando ha lasciato il paese d'origine, violerebbe la DQ (rifusione).

Infine, è importante altresì sottolineare nuovamente che l'articolo 5 deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), DQ (rifusione). Cfr. sezione [1.10.3](#).

Una persona che non era esposta a un rischio di persecuzione o danno grave quando ha lasciato il proprio paese di origine, ma che è divenuta esposta a tale rischio nel paese di origine in una data successiva può qualificarsi come un rifugiato *sur place* o un beneficiario di protezione sussidiaria *sur place*. Finché rimane fuori dal proprio paese d'origine, una persona può diventare un **rifugiato *sur place***, o un beneficiario di protezione sussidiaria *sur place*, in uno dei due modi possibili. Ciò può essere dovuto, da un lato, ad «avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo paese di origine» (articolo 5, paragrafo 1), ad esempio cambiamenti significativi nel paese d'origine, come un colpo di Stato. O alternativamente, dall'altro lato, può essere imputabile ad «attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine» (articolo 5, paragrafo 2). Tra tali attività possono figurare azioni intraprese dal richiedente o che lo riguardano al di fuori del paese di origine, ad esempio a causa del suo comportamento politico dissidente percepito dalle autorità del paese di origine. L'analisi che segue fa riferimento alle attività di cui all'articolo 5, paragrafo 2, come «attività svolte dopo la partenza».

⁷⁵⁵ Il considerando 25 DQ (rifusione) recita: «[i]n particolare, è necessario introdurre **definizioni comuni** per quanto riguarda il bisogno di protezione internazionale intervenuto fuori dal paese d'origine («*sur place*») [...]» (grassetto aggiunto).

⁷⁵⁶ Sebbene tanto il paragrafo 1 quanto il paragrafo 2 dell'articolo 5 utilizzino la parola «può», dette disposizioni non intendono permettere bensì illustrare forme di timore fondato di essere perseguitato o rischio effettivo di subire un danno grave, che sono gli elementi concettuali obbligatori per la concessione della forma appropriata di status di protezione internazionale. Cfr. anche IARLJ, *A Manual for Refugee Law Judges Relating to the European Council Qualification Directive 2004/84/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007 (in appresso: IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the QD and APD*), pag. 51; Battjes, H., *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006, pag. 544; per la posizione contraria, cfr. Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1040.

⁷⁵⁷ La negazione del riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione) può lasciare aperta la questione se il richiedente soddisfi le condizioni per la protezione sussidiaria.





Non esiste una distinzione netta tra le domande basate su avvenimenti verificatisi nel paese di origine (articolo 5, paragrafo 1) e le domande basate su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza (articolo 5, paragrafo 2). Spesso le condizioni nel paese di origine peggiorano e allo stesso tempo (o anche a causa di tale peggioramento) il richiedente inizia a svolgere attività dopo la sua partenza. La domanda da porsi in questi casi è se il mutamento delle circostanze nel paese di origine e le attività svolte dal richiedente dopo la partenza, considerate congiuntamente, diano origine per il richiedente a un timore fondato di subire persecuzioni per un motivo, effettivo o semplicemente imputato al richiedente, contemplato all'articolo 2, lettera d), e all'articolo 10 DQ (rifusione) o al rischio effettivo di subire un grave danno quale definito all'articolo 15⁷⁵⁸.

1.10.2. Domande basate su avvenimenti verificatisi nel paese di origine (articolo 5, paragrafo 1)

L'articolo 5, paragrafo 1, DQ (rifusione) ha carattere obbligatorio. Gli Stati membri sono tenuti a riconoscere lo status di rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria sulla base di avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal paese di origine se tali avvenimenti danno origine a un timore fondato di essere perseguitato o a un rischio effettivo di subire un danno grave nel paese di origine. Il contesto sistematico di questa disposizione indica che l'articolo 5, paragrafo 1, riguarda avvenimenti verificatisi indipendentemente da ogni eventuale attività svolta dal richiedente da quando ha lasciato il paese di origine⁷⁵⁹.

Tali avvenimenti includono situazioni che comportano un **mutamento significativo delle circostanze nel paese di origine**, quali ad esempio un cambiamento di governo, mentre il richiedente è all'estero per motivi del tutto estranei a un bisogno di protezione, ad esempio per vacanza, studio o lavoro⁷⁶⁰. Sono comprese anche le **situazioni che comportano una drammatica intensificazione di fattori preesistenti** dalla partenza del richiedente dal paese d'origine⁷⁶¹. In questo scenario, il richiedente può essere stato consapevole degli avvenimenti allarmanti nel suo paese di origine al momento della sua partenza o addirittura essere stato indotto da tali avvenimenti a lasciare il paese, ma un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di subire un grave danno al suo ritorno esiste soltanto per effetto dell'intensificazione degli avvenimenti successivamente alla sua partenza.

Le parole «avvenimenti verificatisi» di cui all'articolo 5, paragrafo 1, DQ (rifusione) riguarderanno solitamente quelli verificatisi nel paese di origine⁷⁶². Tuttavia, non è detto che sia sempre così. Ad esempio, l'uccisione di un ministro del governo in un paese terzo o un cambiamento significativo delle circostanze negli Stati confinanti con il paese di origine (ad esempio una guerra civile) possono essere anch'essi pertinenti.

⁷⁵⁸ Cfr., mutatis mutandis, Corte EDU, sentenza del 15 maggio 2012, *SF v Sweden*, n. 52077/10, CE:ECHR:2012:0515JUD005207710 (in appresso: Corte EDU, 2012, *SF v Sweden*), punti da 67 a 68. La stessa posizione è stata assunta dalla Corte suprema amministrativa (Polonia), sentenza del 14 dicembre 2005, II OSK 1081/05.

⁷⁵⁹ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1040. In altre parole, l'articolo 5, paragrafo 1, DQ (rifusione) riguarda avvenimenti e non le attività svolte dal richiedente.

⁷⁶⁰ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1041. Per esempi specifici cfr. Hathaway, J. C., *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Oxford, 1991, pagg. 33-34.

⁷⁶¹ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1041. Per esempi specifici, cfr. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Oxford, 1991, pagg. 34-35.

⁷⁶² Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1040.



1.10.3. Domande basate su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese di origine (articolo 5, paragrafo 2)

Anche l'articolo 5, paragrafo 2, DQ (rifusione) ha carattere obbligatorio in quanto specifica quanto segue.

Articolo 5, paragrafo 2, DQ (rifusione)

Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine, in particolare quando sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine.

L'articolo 5 deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), DQ (rifusione), che prevede che qualsiasi valutazione debba tenere conto di quanto segue.

Articolo 4, paragrafo 3, lettera d), DQ (rifusione)

[...] dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività espongano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese;

L'articolo 5, paragrafo 2, opera una distinzione tra **due tipi di attività svolte** dal richiedente **in seguito alla sua partenza**, come illustrato nella tabella 34. Per comodità, nella presente analisi giuridica si utilizzano i termini «attività che configurano una “continuazione”» e «attività di tipo “totalmente nuovo”».

Tabella 34. I due tipi di attività svolte dopo la partenza di previsti dall'articolo 5, paragrafo 2, DQ (rifusione)

1	Attività che configurano una «continuazione»	Attività svolte dopo la partenza che «costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine »
2	Attività di tipo «totalmente nuovo»	Attività svolte dopo la partenza che non costituiscono l'espressione e la continuazione di tali convinzioni od orientamenti e che sono iniziate soltanto dopo la partenza del richiedente dal suo paese di origine

L'espressione «in particolare» di cui all'articolo 5, paragrafo 2, sottintende che l'attività del primo tipo svolta dopo la partenza rafforza una domanda di protezione internazionale. Tuttavia l'uso di tale espressione lascia aperta la possibilità che anche le attività del secondo tipo possano rispondere alle caratteristiche richieste.

Il primo tipo di **attività *sur place*, ossia quelle che configurano una «continuazione»**, comprende situazioni in cui il basso livello di attività del richiedente nel paese d'origine non supera di per sé la soglia del rischio di persecuzione o danno grave, ma lo fa quando





è sommato ad attività svolte *sur place* dopo la partenza dal paese d'origine⁷⁶³. Tuttavia, il termine «manifestati» non significa che le convinzioni o gli orientamenti dovessero essere espressi in maniera effettiva nel paese d'origine. Una convinzione politica o un orientamento sessuale può non tradursi in un'attività concreta. È sufficiente che la persona in questione abbia convinzioni od opinioni interiori, purché tali convinzioni od opinioni possano essere suffragate⁷⁶⁴. Chiaramente, se un richiedente può dimostrare che le sue attività svolte dopo la partenza costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti che già possedeva nel paese d'origine, ciò è decisamente rilevante ai fini della valutazione della protezione internazionale⁷⁶⁵. Più un'attività è stata svolta o una convinzione o un orientamento sono già stati manifestati nel paese di origine, più è facile per l'organo preposto alle decisioni dimostrare che le attività svolte dopo la partenza costituiscono una continuazione di quelle svolte nel paese di origine⁷⁶⁶.

Anche il secondo **tipo di attività *sur place*, ossia quelle «totalmente nuove»**, può essere sufficiente per soddisfare il requisito relativo a un timore fondato di subire persecuzioni o a un rischio effettivo di subire un grave danno. Le attività svolte dopo la partenza di tipo «totalmente nuove» possono riguardare gli adulti che possono dimostrare di essersi convertiti a un'altra religione; coloro che hanno adottato uno stile di vita «occidentale» che garantisce i loro diritti fondamentali e che non sarebbero in grado di tornare allo stile di vita che avevano nel loro paese d'origine; oppure coloro che hanno cambiato opinione politica o hanno acquisito un'opinione politica opposta⁷⁶⁷ mentre erano all'estero. Ciò può valere anche per i richiedenti minorenni che, in ragione della loro età, non sono ancora in grado di dimostrare le proprie convinzioni⁷⁶⁸.

L'articolo 4 paragrafo 3, lettera d), DQ (rifusione) impone agli organi preposti alle decisioni di tenere conto dell'eventualità che:

le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese.

La CGUE non ha ancora avuto l'opportunità di chiarire l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera d). Tuttavia, gli organi giudiziari nazionali hanno preso in considerazione il suo ambito e la Corte EDU ha esaminato la nozione di attività *sur place* in relazione all'articolo 3 CEDU.

⁷⁶³ Cfr. Corte EDU, 2012, *SF v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁶¹, punti da 67 a 68. Le attività del richiedente in Svizzera hanno costituito un ulteriore motivo di timore di subire persecuzioni al suo ritorno, in quanto è stato fotografato in due manifestazioni a favore dei tamil.

⁷⁶⁴ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1041.

⁷⁶⁵ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷. Cfr. anche, mutatis mutandis, Corte EDU, 2012, *SF v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁶¹, punti da 67 a 68; e Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2014, *AA v Switzerland*, n. 58802/12, CE:ECHR:2014:0107JUD005880212 (in appresso: Corte EDU, 2014, *AA v Switzerland*), punto 41.

⁷⁶⁶ Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1041.

⁷⁶⁷ Ad esempio, a causa del deterioramento della situazione nel paese di origine o dell'esposizione a nuove informazioni non disponibili nel paese di origine.

⁷⁶⁸ Cfr. Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 1144, che fa riferimento alla *Posizione comune, del 4 marzo 1996, relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato»*, op. cit. alla nota ¹⁹⁰.



Prima di esaminare questo aspetto, è necessario chiarire la terminologia. Nelle decisioni nazionali e della Corte EDU, il linguaggio usato per descrivere le attività intraprese esclusivamente o principalmente al fine di creare le condizioni necessarie per una domanda di protezione internazionale è variegato. Tale linguaggio ha contemplato termini quali «opportunistiche», «utilitaristiche», «in malafede», «fabbricato» e «autoalimentate» («*bootstrap [refugees]*»). Anche se nella presente analisi si preferisce impiegare il termine «opportunistico», ciò che ognuno di questi termini cerca di identificare sono azioni intraprese deliberatamente da un richiedente sapendo che esse possono comportare un rischio di persecuzione o di danno grave e, in questo modo, creare le condizioni che gli consentirebbero di beneficiare della protezione internazionale quando altrimenti non potrebbe avervi accesso.

Considerando innanzitutto le decisioni nazionali, la *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), alla luce degli articoli 4 e 5 DQ, ha ritenuto che esista una differenza tra le attività *sur place* «svolte da un dissidente politico contro il suo governo» nel paese d'asilo, che «possono esporlo a un rischio di maltrattamenti al suo ritorno», e le attività che «sono perseguite non al fine di esprimere un dissenso, bensì di creare un tale rischio o di aggravare tale rischio»⁷⁶⁹. Detto organo giudiziario ha tuttavia precisato che la DQ non dovrebbe essere interpretata nel senso che vanno respinte a priori le domande fondate sull'opportunità. La DQ impone in effetti di valutare se è verosimile che le autorità nel paese di origine osservino e registrino le attività del richiedente e riconosce che «le autorità [possono] rendersi conto o poter essere persuase che le attività siano mendaci» e pertanto che «il timore del conseguente maltrattamento sia infondato»⁷⁷⁰.

La Corte EDU si è occupata della nozione di attività *sur place* nel contesto dell'interpretazione dell'articolo 3 CEDU. Nelle sentenze *SF v Sweden*⁷⁷¹, *AA v Switzerland*⁷⁷², *HS and Others v Cyprus*⁷⁷³, *FG v Sweden*⁷⁷⁴ e *AA v Switzerland*⁷⁷⁵, la Corte EDU ha trattato le attività *sur place* tanto del tipo che configurano una «continuazione» quanto del tipo «totalmente nuovo». Nella sentenza *FG v Sweden*, la Corte EDU ha osservato che:

[c]on riguardo alle attività *sur place* [...] in generale è molto difficile valutare se una persona sia effettivamente interessata all'attività in questione, che si tratti di una causa politica o una religione, o se invece vi abbia aderito soltanto per creare un motivo dopo la sua partenza [...]⁷⁷⁶.

⁷⁶⁹ *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 15 aprile 2008, *YB (Eritrea) v Secretary of State for the Home Department*, [2008] EWCA Civ 360 [in appresso: EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*], punto 13.

⁷⁷⁰ EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punti da 14 a 15.

⁷⁷¹ Corte EDU, 2012, *SF v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁶¹, punti da 62 a 71.

⁷⁷² Corte EDU, 2014, *AA v Switzerland*, op. cit. alla nota ⁷⁶⁸, punti da 38 a 43.

⁷⁷³ Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2015, *HS and Others v Cyprus*, n. 41753/10 e 13 altri ricorsi, CE:ECHR:2015:0721JUD004175310, punto 277.

⁷⁷⁴ Corte EDU (GC), sentenza del 23 marzo 2016, *FG v Sweden*, n. 43611/11, CE:ECHR:2016:0323JUD00436111 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*], punti 123 e da 144 a 158.

⁷⁷⁵ Corte EDU, sentenza del 5 novembre 2019, *AA/Suisse*, n. 32218/17, CE:ECHR:2019:1105JUD003221817.

⁷⁷⁶ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 123 (riferimenti interni omessi).





La Corte ha fatto riferimento alle linee guida dell'UNHCR, affermando che:

[I]e cosiddette azioni “opportunistiche” non sono riconducibili a un fondato timore di persecuzione sulla base della Convenzione nel paese di origine del richiedente, se la natura opportunistica di tali attività sarà evidente a tutti, comprese le autorità locali e se l'eventuale rimpatrio non comporta gravi conseguenze negative⁷⁷⁷.

Le cinque sentenze succitate della Corte EDU rappresentano argomenti persuasivi nell'interpretazione dei concetti di rifugiato *sur place* e beneficiario di protezione sussidiaria *sur place*. Come sempre, si deve ricorrere con cautela alla giurisprudenza della Corte EDU nel contesto della DQ (rifusione), dato che detta Corte non interpreta né la convenzione relativa allo status dei rifugiati né la DQ (rifusione). In effetti, nei casi di cui sopra, la Corte valuta l'eventualità che le attività opportunistiche possano esporre un richiedente a un maltrattamento nonostante l'articolo 3 CEDU⁷⁷⁸. Allo stesso tempo, l'articolo 9 DQ, (rifusione) definisce gli atti di persecuzione in termini di violazioni dei diritti umani, e l'articolo 9, paragrafo 1, comprende chiaramente violazioni gravi dei diritti umani fondamentali, in particolare i diritti inderogabili come quelli di cui all'articolo 3 CEDU. Poiché l'articolo 3 CEDU ha carattere assoluto, la distinzione tra «buona fede» e «cattiva fede» non è mai decisiva per la Corte EDU. L'attenzione è sempre rivolta a stabilire se vi sia o meno un rischio effettivo di violazione⁷⁷⁹.

Sebbene la CGUE debba ancora pronunciarsi sulla questione, la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), sembrerebbe richiedere una valutazione dell'eventualità che le attività *sur place* diano luogo a persecuzione o danno grave, **indipendentemente** dal fatto che siano condotte in buona o cattiva fede. Rimane il fatto che i richiedenti che hanno compiuto atti esclusivamente o principalmente al fine di creare le condizioni necessarie per richiedere la protezione internazionale si trovano ad affrontare un onere probatorio

⁷⁷⁷ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 123, con riferimento all'UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 6: domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sulla religione nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, 28 aprile 2004, HCR/GIP/04/06 (in appresso: UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 6*), punto 36. Tali linee guida sottolineano inoltre che «[i]n tutte le circostanze, tuttavia, occorre prendere in considerazione le conseguenze del ritorno nel paese di origine e qualsiasi potenziale danno che possa giustificare lo status di rifugiato o una forma di protezione complementare. Nel caso in cui la richiesta venga giudicata “opportunistica”, ma il richiedente abbia comunque un fondato timore di persecuzione al ritorno, è necessario riconoscere una protezione internazionale».

⁷⁷⁸ Inoltre, non è evidente che la Corte EDU attribuisca importanza alla questione se le attività *sur place* siano artificiali o no. Si potrebbe sostenere che la Corte EDU si limita a stabilire il rischio e in tale contesto valuta la sincerità delle attività del richiedente.

⁷⁷⁹ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 156.



sostanziale per quanto riguarda la loro credibilità⁷⁸⁰. Tuttavia, la dicotomia «buona fede/ mala fede» è rilevante ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione) (cfr. sezione 1.10.4 in appresso)⁷⁸¹.

L'articolo 5, paragrafo 2, e l'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), DQ (rifusione) forniscono soltanto criteri giuridici limitati per la valutazione delle esigenze di protezione *sur place*. Una serie di indicatori pertinenti ai fini della valutazione della genuinità dell'attività può riguardare quanto tempo prima della presentazione della domanda di asilo la persona si è convertita, ha acquisito o modificato il proprio stile di vita/la propria opinione politica e/o se, al momento della nuova attività, era prevedibile che ciò potesse favorire l'accoglimento della sua domanda⁷⁸².

Considerando la giurisprudenza nazionale e la letteratura più ampia, è possibile individuare una serie di fattori o indicatori pertinenti (alcuni dei quali si sovrappongono) che possono essere utilmente tenuti a mente nel considerare tali casi. Tali fattori o indicatori sono riportati nella tabella 35⁷⁸³.

⁷⁸⁰ Cfr. ad esempio Corte suprema amministrativa (Polonia), sentenza del 25 novembre 2015, II OSK 769/14, in cui nel decidere sulla quinta domanda di un cittadino russo della Cecenia, nella quale il richiedente aveva fatto valere un nuovo motivo ossia l'adesione alla Chiesa di Scientology dopo la partenza dal paese d'origine, detto organo giudiziario ha sottolineato che nelle sue domande precedenti (presentate nel 2008 e 2010) il richiedente non aveva mai presentato tale circostanza. Cfr. anche EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 18, in cui si afferma che «se, ad esempio, è probabile che le informazioni [relative al ricorrente] che giungono all'ambasciata sostengano che il ricorrente identificato in una fotografia sia una persona che si appoggia in modo opportunistico a un gruppo di persone senza un reale impegno a sostegno della causa dell'opposizione, ciò andrà direttamente a sollevare la questione segnalata dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), della direttiva»; e *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 28 ottobre 1999, *Danian v Secretary of State for the Home Department*, [1999] EWCA Civ 3000, che respinge la «conclusione secondo cui un rifugiato *sur place* che ha agito in mala fede non rientra nell'ambito di applicazione della Convenzione [sui rifugiati] e può essere deportato nel suo paese d'origine nonostante abbia un timore fondato di subire persecuzioni per un motivo previsto dalla convenzione e vi sia un rischio effettivo che tale persecuzione possa aver luogo. Sebbene la sua credibilità sia probabilmente bassa e la sua domanda debba essere esaminata in maniera rigorosa, la persona in questione ha comunque diritto alla protezione offerta dalla convenzione [...]», come affermato da Lord Justice Buxton. Cfr. anche *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 27 aprile 2012, *HM v Minister for Justice and Law Reform*, [2012] IEHC 176; Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 88-90; Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pagg. 83-86; e IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the QD and APD*, op. cit. alla nota ⁷⁵⁹, pagg. 50-51.

⁷⁸¹ Cfr. BVerwG (Germania), sentenza del 18 dicembre 2008, n. [10 C 27.07](#), BVerwG:2008:181208U10C27.07.0 ([traduzione in inglese](#)) [in appresso: BVerwG (Germania), 2008, n. [10 C 27.07](#) ([traduzione in inglese](#))], punti 14 e seguenti; BVerwG (Germania), sentenza del 24 settembre 2009, n. [10 C 25.08](#), BVerwG:2009:240909U10C25.08.0 [in appresso: BVerwG (Germania), 2009, n. [10 C 25.08](#)], punti 22 e seguenti; e VGH della Baviera, sentenza del 13 febbraio 2019, [8 B 18.30257](#). Per la prassi seguita da altri organi giudiziari, cfr. ad esempio: *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza dell'11 febbraio 2016, [201410123/1V3](#), NL:RVS:2016:435.

⁷⁸² Corte EDU (GC), 2014, *AA v Switzerland*, op. cit. alla nota ⁷⁶⁸, punto 41.

⁷⁸³ Per i casi in cui il ricorso ai social media ha rappresentato una questione particolarmente pertinente, si vedano anche quelli riportati alla fine della sezione [1.10.3.4](#) in appresso.



Tabella 35. Indicatori per la valutazione del bisogno di protezione in relazione alle domande *sur place* basate sulle attività poste in essere dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine

Questioni specifiche relative al richiedente	i) Tipo di attività <i>sur place</i> in questione ⁷⁸⁴
	ii) Portata dell'attività <i>sur place</i> ⁷⁸⁵
	iii) Misura in cui l'attività <i>sur place</i> si configura come una continuazione delle convinzioni o degli orientamenti manifestati nel paese di origine oppure come un'attività «totalmente nuova» ⁷⁸⁶
	iv) Questioni relative a convinzione politica o religiosa, genere, identità di genere, orientamento sessuale, ecc. ⁷⁸⁷
Questioni specifiche relative al responsabile della persecuzione o del danno grave	v) Eventualità o meno che il presunto responsabile della persecuzione o del danno grave sia a conoscenza o possa venire a conoscenza dell'attività <i>sur place</i> ⁷⁸⁸
	vi) Eventualità o meno che il presunto responsabile della persecuzione o del danno grave consideri negativamente l'attività <i>sur place</i> ⁷⁸⁹ ed eventualità che esista un timore fondato o un rischio effettivo che tale responsabile della persecuzione o del danno grave possa, di conseguenza, infliggere persecuzioni o danni gravi al richiedente ⁷⁹⁰
Questioni specifiche relative alle domande che presentano un elemento di opportunismo	vii) Misura in cui l'attività <i>sur place</i> è opportunistica ⁷⁹¹
	viii) Misura in cui sarà evidente ai responsabili della persecuzione o del danno grave che si tratta di un'azione opportunistica (e se, anche qualora lo sia, ciò sia rilevante) ⁷⁹²

⁷⁸⁴ Può essere utile distinguere ad esempio tra membri o sostenitori di basso rango dell'opposizione, da un lato (in quanto in alcuni paesi di origine le autorità statali non cercano di infliggere danni ad oppositori di basso rango o alle persone che si limitano a partecipare a una manifestazione), e personaggi importanti dell'opposizione (che quasi sempre attirano l'attenzione delle autorità statali nel paese di origine), dall'altro. Tali argomentazioni sono tuttavia estremamente contestuali, dato che le autorità statali di alcuni paesi di origine possono considerare oppositori un'intera comunità di espatriati. Cfr. anche, *mutatis mutandis*, Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punti 137 e 141.

⁷⁸⁵ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 1° febbraio 2011, *BA (Demonstrators in Britain — risk on return) Iran CG*, [2011] UKUT 36 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2011, *BA (Demonstrators in Britain — risk on return) Iran CG*], punto 64; e Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 141.

⁷⁸⁶ RVV/CCE (Belgio), 2015, n. 150.548, op. cit. alla nota ⁷⁹³.

⁷⁸⁷ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 127; e UNHCR, *Amicus curiae of the UNHCR on the interpretation and application of 'sur place' claims within the meaning of Article 1A(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 14 febbraio 2017 [in appresso: UNHCR, *Amicus curiae on the interpretation and application of «sur place» claims*], punti 20 e 28.

⁷⁸⁸ EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punti 13 e 18; UNHCR, *Amicus curiae on the interpretation and application of 'sur place' claims*, op. cit., alla nota ⁷⁹⁰, punto 26; e UNHCR, *Manuale*, op. cit., alla nota ¹⁰⁴, punto 96.

⁷⁸⁹ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2011, *BA (Demonstrators in Britain — risk on return) Iran CG*, op. cit. alla nota ⁷⁸⁸, punto 64.

⁷⁹⁰ EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 13; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2011, *BA (Demonstrators in Britain — risk on return) Iran CG*, op. cit. alla nota ⁷⁸⁸, punto 64; RVV/CCE (Belgio), sentenza del 10 agosto 2015, n. 150.548 [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2015, n. 150.548]; *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 28 maggio 2009, *FV v Refugee Appeals Tribunal and Another*, [2009] IEHC 268 [in appresso: *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2009, *FV v Refugee Appeals Tribunal and Another*], punto 37; Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 123; UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 96; UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 6*, op. cit. alla nota ⁷⁸⁰, punto 36; e UNHCR, *Amicus curiae on the interpretation and application of «sur place» claims*, op. cit. alla nota ⁷⁹⁰, punti 26 e 29.

⁷⁹¹ EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 13; *High Court* (Alta corte, Irlanda), 2009, *FV v Refugee Appeals Tribunal and Another*, op. cit. alla nota ⁷⁹³, punto 37; e UNHCR, *Amicus curiae on the interpretation and application of «sur place» claims*, op. cit. alla nota ⁷⁹⁰, punto 26.

⁷⁹² Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 123.



Con riferimento alla tabella di indicatori di cui sopra, le sottosezioni che seguono riguardano le questioni specifiche relative al richiedente (sezione [1.10.3.1](#)), quelle specifiche relative al responsabile della persecuzione o del danno grave (sezione [1.10.3.2](#)) e quelle specifiche delle domande *sur place* opportunistiche (sezione [1.10.3.3](#)). Un'ultima sottosezione esamina le domande *sur place* che contemplano attività sui social media (sezione [1.10.3.4](#)).

1.10.3.1. Questioni specifiche relative al richiedente

Per quanto concerne i) (**tipo di attività *sur place* in questione**) e ii) (**portata dell'attività *sur place***) di cui alla tabella 35, le domande pertinenti includeranno le seguenti.

- L'attività *sur place* assume la forma di manifestazioni, osservazioni riportate dalla stampa, post sui social media, ecc.?
- Qual è la portata dell'attività (ad esempio, frequente/occasionale)?
- L'attività è di alto profilo o di basso profilo, ecc.⁷⁹³?

Se tale attività è considerata marginale, può significare che non è conosciuta dalle autorità del paese di origine. In alternativa, può significare che le autorità ne sono a conoscenza ma non la considerano negativamente oppure, qualora lo facciano, ritengono che non vi sia un rischio effettivo che il richiedente sia perseguitato o subisca un danno grave. Come per tutti i fattori, le informazioni sul paese di origine (COI) sono fondamentali. Ad esempio, le COI relative a taluni paesi potrebbero mostrare che il fatto che gli oppositori siano considerati di alto o basso profilo è molto importante ai fini della valutazione del rischio⁷⁹⁴. In altri paesi, le COI potrebbero dimostrare che le autorità vedono con sfavore **tutti** gli oppositori.

Per quanto concerne il punto iii) (**misura in cui l'attività *sur place* si configura come una continuazione delle convinzioni o degli orientamenti manifestati nel paese di origine oppure come un'attività «totalmente nuova»**) di cui alla tabella 35, per alcuni regimi può essere determinante il fatto che un richiedente attui un modello sostenuto di attività *sur place*. Per altri regimi, un solo caso di attività *sur place* sarà sufficientemente grave⁷⁹⁵.

Per quanto riguarda il punto iv) della tabella 35 (**questioni relative a convinzione politica o religiosa, genere, identità di genere, orientamento sessuale, ecc.**), anche se il richiedente non è stato precedentemente identificato dalle autorità del paese d'origine, il modo in cui il richiedente ha trascorso il suo tempo nel paese ospitante può avere un effetto importante sulla possibilità che le autorità del paese d'origine lo identifichino o lo abbiano identificato e lo sottopongano a persecuzioni o a danni gravi in caso di ritorno. Ad esempio, se si sono convertiti a una religione diversa nel paese ospitante ed è importante per la loro nuova identità religiosa⁷⁹⁶ esprimerla nella loro vita e nelle loro azioni ovunque vivano dal momento della conversione in poi, tale circostanza potrebbe esporli a rischi in caso di ritorno. La Corte

⁷⁹³ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 141.

⁷⁹⁴ Cfr. ad esempio RVV/CCE (Belgio), 2015, n. [150.548](#), op. cit. alla nota ⁷⁹³, sentenza nella quale è stato constatato che la visibilità del ricorrente come attivista dell'opposizione in Belgio, associata al suo profilo di alto rango nel paese d'origine, rendeva probabile che le autorità del paese sarebbero state informate o avrebbero scoperto senza difficoltà l'attivismo politico della persona in questione in Belgio. Tenendo conto delle COI che indicano che le persone molto visibili e suscettibili di attirare l'attenzione delle autorità sono suscettibili di avere un timore fondato di subire persecuzioni, il Consiglio ha riconosciuto al ricorrente la qualifica di rifugiato, punti da 6.5.3 a 6.5.4 e 6.7.

⁷⁹⁵ RVV/CCE (Belgio), 2015, n. [150.548](#), op. cit. alla nota ⁷⁹³.

⁷⁹⁶ Cfr. ad esempio *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 20 febbraio 2020, *PS (Christianity — risk) Iran CG*, [2020] UKUT 46, punto 111.





suprema amministrativa austriaca ha ritenuto che, per le donne afgane che hanno adottato uno «stile di vita occidentalizzato» che sarebbe percepito come trasgressivo dei costumi sociali in Afghanistan e che è diventato una parte fondamentale della loro identità, sarebbe persecutorio doverlo reprimere⁷⁹⁷.

Inoltre, anche se si ritiene che al ritorno non esprimeranno apertamente la loro convinzione o il loro orientamento, non è detto che la questione sia chiusa. La CGUE ha stabilito che non ci si può aspettare che i richiedenti nascondano il loro orientamento religioso o sessuale⁷⁹⁸. D'altra parte, potrebbe non essere sufficiente per un richiedente dimostrare di aver adottato, ad esempio, un nuovo orientamento politico o religioso. Se ad esempio hanno adottato tale orientamento soltanto o principalmente come espediente per creare le condizioni necessarie per richiedere la protezione internazionale, si potrebbe concludere che non cercheranno in realtà di esprimere tale orientamento al momento del ritorno e quindi non si pone il problema di nascondere o meno⁷⁹⁹. Ciò si collega alla questione delle domande opportunistiche (cfr. sezione [1.10.3.3](#) in appresso).

Le domande basate su attività svolte dopo la partenza si basano di norma sulle attività del richiedente, ma possono trarre origine indirettamente anche dalle azioni di terzi, come accade ad esempio quando le azioni politiche di terzi comportano il rischio che un richiedente sia perseguitato o subisca un danno grave per associazione con detti terzi sulla base di opinioni politiche attribuitegli⁸⁰⁰. Questa nozione di attribuzione di un'opinione politica pregiudizievole da parte di un paese di cui il richiedente ha la cittadinanza o nel quale precedentemente aveva la dimora abituale è pertinente anche per le domande *sur place* in cui un richiedente corre il rischio di essere perseguitato o di subire un danno grave per espatrio o soggiorno all'estero non autorizzato (*Republikflucht*)⁸⁰¹. In base a questa prassi, se la sanzione comminata per l'espatrio illegale costituisce un atto di persecuzione ai sensi dell'articolo 9 DQ (rifusione) e il paese di origine tratta l'espatrio o la permanenza all'estero come un'implicita opinione politica di infedeltà o sfida all'autorità, i criteri della definizione di rifugiato sono soddisfatti⁸⁰². Analogamente, se il paese di origine impone sanzioni gravi a chi chiede asilo all'estero (a

⁷⁹⁷ VwGH (Austria), sentenza del 22 marzo 2017, Ra 2016/18/0388, AT:VWGH:2017:RA2016180388.L00.

⁷⁹⁸ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti da 78 a 80; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 74 a 76. Cfr. anche sezione [1.5.5](#).

⁷⁹⁹ Ad esempio la Corte suprema amministrativa austriaca ha ritenuto che, se il richiedente si è convertito a un'altra religione soltanto per motivi opportunistici, in genere non ci si aspetta che si dedichi ad attività religiose che lo mettano in pericolo al ritorno nel suo paese d'origine. Inoltre, non si poteva presumere che detta persona dovesse nascondere la sua identità religiosa; cfr. VwGH (Austria), sentenza del 12 giugno 2020, Ra 2019/18/0440, AT:VWGH:2020:RA2019180440.L00.

⁸⁰⁰ Cfr. ad esempio AIT (Regno Unito), sentenza del 19 maggio 2008, *HS (Terrorist Suspect — Risk) Algeria CG*, [2008] UKAIT 00048, punto 126. Per ulteriori dettagli, cfr. Zimmermann, A. e Mahler, C., in Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pagg. 325-329; e Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 77. Cfr. anche sezione [1.6](#) relativa ai motivi di persecuzione. Cfr. anche *Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 24 febbraio 2010, n. 429/2007 (*sintesi in inglese*), che riguarda un marocchino che ha disertato le forze armate e che ha ottenuto lo status di rifugiato in Spagna. La Corte suprema ha confermato il suo status di rifugiato, non sulla base di un timore fondato per la sua attività di ufficiale dell'esercito nel suo paese d'origine, bensì sulla base del modo in cui le autorità marocchine avevano manipolato nel frattempo la sua immagine nei media per difendere gli interessi nazionali e dimostrare le correnti relazioni politiche danneggiate tra Marocco e Spagna. Il suo status è stato confermato sulla base di opinioni politiche attribuite al richiedente, nel qual caso non è richiesta l'esistenza di un'effettiva attività politica. Cfr. *Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 24 febbraio 2010, n. 429/2007 (*sintesi in inglese*).

⁸⁰¹ Grahl-Madsen, A., «International refugee law today and tomorrow», *Archiv des Völkerrechts*, vol. 20, n. 4, 1982, pag. 421.

⁸⁰² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 77.



causa delle opinioni politiche dedotte dalla presentazione di una domanda di asilo all'estero), la sola presentazione di una domanda di protezione internazionale, in circostanze specifiche, può determinare l'insorgere di un bisogno di protezione internazionale *sur place*⁸⁰³.

1.10.3.2. Questioni specifiche relative al responsabile della persecuzione o del danno grave

Quando si considerano le questioni specifiche relative ai responsabili della persecuzione, si deve tenere presente che tra tali responsabili figurano tutti i soggetti ai sensi dell'articolo 6 DQ (rifusione). Di conseguenza, in taluni casi, si dovrà considerare se soggetti non statuali monitorano o verrebbero altrimenti a conoscenza delle attività *sur place* dei richiedenti nel loro paese d'origine, così come se i responsabili di cui all'articolo 6, lettere a) e b), hanno la volontà e la capacità di fornire protezione contro le persecuzioni o i danni gravi da parte di soggetti non statuali.

Per quanto riguarda il punto v) della tabella 35, si tratta di stabilire l'**eventualità o meno che il presunto responsabile della persecuzione o del danno grave sia a conoscenza o possa venire a conoscenza dell'attività *sur place***⁸⁰⁴. L'identificazione sarà spesso un indicatore chiave, dato che se le prove indicano che un richiedente non sarà identificato, molto probabilmente non avrà importanza quale sia l'attività *sur place* o quale sia il suo contenuto. Tuttavia, la situazione può essere diversa nel caso di una persona che, ad esempio, si sia recata regolarmente presso una chiesa/una moschea/un tempio nello Stato membro, ma tale circostanza non è nota alle autorità del paese di origine. Tale comportamento può essere pertinente ai fini della valutazione:

- se, al ritorno, l'osservanza di una determinata pratica religiosa in pubblico sia particolarmente importante per l'interessato al fine di conservare la sua identità religiosa;
- se, al ritorno, la persona in questione attuerebbe pratiche religiose che la esporrebbero a un rischio effettivo di persecuzione o di subire un grave danno⁸⁰⁵.

L'identificazione sarà sempre un aspetto sensibile in termini fattuali. Può accadere, ad esempio, che le autorità del paese di origine del richiedente monitorino le attività del *sur place*, ma ciò non significa necessariamente che siano in grado di individuare l'attività in questione. Se, ad esempio, l'attività è svolta una tantum o ha natura marginale (alcuni scambi privati sui social media nell'arco di una giornata, per fare un esempio estremo), gli organi

⁸⁰³ Cfr. ad esempio, RVV/CCE (Belgio), sentenza del 28 gennaio 2009, n. [22.144](#); o *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles) (Regno Unito), sentenza del 13 aprile 2011, *RM (Zimbabwe) v Secretary of State for the Home Department*, [2011] EWCA Civ 428. Per un'opinione diversa, cfr. ad esempio AIT (Regno Unito), sentenza del 7 ottobre 2005, *AA (Involuntary returns to Zimbabwe) Zimbabwe CG* [2005] UKAIT 144, punti da 35 a 36. Per un esempio di caso in cui si è ritenuto che tale rischio **non** sussistesse, cfr. *Upper Tribunal (tribunale superiore)*, IAC (Regno Unito), sentenza del 2 giugno 2015, *BM and Others (Returnees-Criminal and Non-Criminal) DRC CG*, [2015] UKUT 293. Per ulteriori dettagli, cfr. Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pagg. 77-80.

⁸⁰⁴ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 96.

⁸⁰⁵ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 70.





preposti alle decisioni possono ragionevolmente concludere che l'attività in questione non verrà individuata⁸⁰⁶.

Ai fini dell'identificazione può essere pertinente anche la questione relativa all'eventualità che i responsabili della persecuzione o del danno grave abbiano la capacità di identificare le attività *sur place* del richiedente⁸⁰⁷. Tra le domande pertinenti in questo caso possono figurare le seguenti.

- Dispongono delle risorse necessarie?
- Il regime svolge attività di sorveglianza/monitoraggio?

Se si tratta di monitoraggio dei social media, altre domande pertinenti possono essere le seguenti.

- Hanno la capacità, in termini di competenze tecniche e risorse umane, di andare oltre il concentrarsi sui titoli principali?
- Il regime ha davvero intenzione di dedicare tempo e risorse per passare al vaglio i social media e gli account internet?
- In alternativa, come è stato sostenuto in alcuni contesti, creeranno un meccanismo di rimpatrio che richieda ai rimpatriati di fornire le loro password dei social media, ecc.?

L'indicatore successivo [punto vi) nella precedente tabella 35], strettamente collegato al primo punto, è **l'eventualità o meno che il presunto responsabile della persecuzione o del danno grave consideri negativamente l'attività *sur place* e l'eventualità che esista un timore fondato o un rischio effettivo che tale responsabile della persecuzione o del danno grave possa, di conseguenza, infliggere persecuzioni o danni gravi al richiedente**⁸⁰⁸. Supponendo che si ritenga probabile che i responsabili della persecuzione o del danno grave siano già a conoscenza o vengano a conoscenza delle attività *sur place* del richiedente, in tal caso è importante soltanto la probabilità che essi reagiscano altresì negativamente. A volte tale concetto viene formulato tramite la domanda: «le autorità del paese di origine saranno interessate a contrastare tali attività *sur place*?». Ad esempio se il paese d'origine è una democrazia liberale che crede fermamente nella libertà di parola, le sue autorità potrebbero

⁸⁰⁶ Cfr. ad esempio, in relazione ad entrambe le questioni, AIT (Regno Unito), sentenza del 28 aprile 2009, *TL and Others (Sur Place Activities — Risk) Burma v Secretary of State for the Home Department CG*, [2009] UKAIT 00017, e AIT (Autorità d'appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 1° settembre 2008, *LM (Risks on Return) Republic of Congo (Congo-Brazzaville v Secretary of State for the Home Department CG*, [2008] UKAIT 00064, nella quale l'organo giudiziario, al punto 112, rileva che: «[l]a verifica della sussistenza di un rischio effettivo continua a dipendere dal contesto e dal profilo della persona in questione, in particolare dalla portata del suo coinvolgimento politico e dal fatto che abbia già attirato o possa attirare l'attenzione delle autorità».

⁸⁰⁷ Cfr. ad esempio *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 27 maggio 2021, *KK and RS (Sur place activities, risk) Sri Lanka CG*, [2021] UKUT 130 [in appreso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2021, *KK and RS (Sur place activities, risk) Sri Lanka CG*], punti da 406 a 415.

⁸⁰⁸ Cfr. ad esempio UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 6*, op. cit. alla nota ⁷⁸⁰, punto 36. Tali linee guida sottolineano che le attività «opportunistiche» non possono essere riconducibili a un timore fondato di subire persecuzioni se «la natura opportunistica di tali attività sarà evidente a tutti, comprese le autorità locali e se l'eventuale rimpatrio non comporta gravi conseguenze negative». Tuttavia, aggiungono: «[i]n tutte le circostanze, tuttavia, occorre prendere in considerazione le conseguenze del ritorno nel paese di origine e qualsiasi potenziale danno che possa giustificare lo status di rifugiato o una forma di protezione complementare». Cfr. anche Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 90; Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pag. 84; e IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the QD and APD*, op. cit. alla nota ⁷⁵⁹, pagg. 50-51. Cfr. anche, mutatis mutandis, Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷, punti da 144 a 158.



non preoccuparsi minimamente delle attività *sur place*, fatto salvo il caso in cui siano percepite come terroristiche, ecc. In uno scenario diverso, le autorità potrebbero tollerare che chi è in esilio esprima critiche quando si trova all'estero, purché ciò non abbia un impatto sulla politica nazionale. In alternativa, il regime in questione può aver praticamente eliminato l'accesso della popolazione a internet⁸⁰⁹. Tuttavia, se il regime è noto per richiedere, ad esempio, le password dei computer al ritorno, ciò può indicare che è comunque preoccupato per ciò che i suoi cittadini all'estero pubblicano, anche se blocca abitualmente i siti web globali⁸¹⁰.

Tra le domande che scaturiscono a questo proposito possono figurare le seguenti.

- Qualora il richiedente venga identificato esiste un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di subire un grave danno?
- I responsabili della persecuzione o del danno grave tollererebbero tali attività?
- I responsabili della persecuzione o del danno grave vedranno con sfavore tale attività, qualora vengano a sapere che esiste un livello significativo di attività *sur place* opportunistica?

Anche se l'organo preposto alle decisioni decide che i responsabili della persecuzione o del danno grave **identificheranno** il richiedente e lo **considereranno** in modo negativo, **è comunque necessario stabilire un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di danno grave**. Ad esempio, i servizi di sicurezza statali possono essere interessati a infliggere danni al ritorno soltanto a coloro che considerano attivisti di alto rango od oppositori importanti. I servizi di sicurezza potrebbero disporre di un processo di filtraggio, che utilizza informatori e/o monitoraggi. Possono gestire un elenco e infliggere atti di persecuzione o danni gravi soltanto a coloro che figurano in tale elenco (qualora facciano ritorno nel paese).

1.10.3.3. Questioni specifiche relative alle domande che presentano un elemento di opportunismo

L'indicatore vii) di cui alla tabella 35 sopra riportata è pertinente soltanto quando si ritiene che una domanda presenti un elemento opportunistico. In caso affermativo, è necessario considerare in che **misura l'attività *sur place* sia opportunistica**⁸¹¹.

Può essere più opportuno considerare le attività *sur place* come se si trovassero lungo un *continuum* che va da un estremo assolutamente veritiero a un estremo completamente opportunistico. Il testo dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), suggerisce una tale continuità, quanto meno nella misura in cui fa riferimento ad attività svolte «esclusivamente o principalmente [...]». Questa formulazione indica altresì che l'eventualità che la finalità possa essere «esclusiva o principale» può costituire un aspetto rilevante. Se le attività *sur place* non

⁸⁰⁹ Cfr. ad esempio il documento del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, *Iran 2019 Human Rights Report*, nel quale si afferma: «[i]l governo ha continuato ad attuare la rete nazionale di informazione (NIN, nota anche come SHOMA). Come descritto da Freedom House, SHOMA ha permesso al governo di ridurre la velocità delle connessioni internet straniere durante i periodi politicamente sensibili, di disconnettere la rete da contenuti internet globali e di creare perturbazioni ai danni degli strumenti di elusione».

⁸¹⁰ Il *Washington Post*, nell'articolo «[Iranians protested. Then, the internet was cut, in a new global pattern of digital crackdown](#)», del 21 novembre 2019, riferisce che le autorità iraniane hanno sviluppato una propria rete internet nazionale, nota come rete informativa nazionale, che è diventata il portale d'accesso attraverso cui gli iraniani accedono alle reti globali.

⁸¹¹ Cfr. ad esempio Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 123; e Corte EDU, 2014, *AA v Switzerland*, op. cit. alla nota ⁷⁶⁸, punto 41.



sono del tutto opportunistiche, sarà molto importante non trascurare gli aspetti genuini. Come ha rilevato la Corte suprema norvegese, può essere difficile, in termini di prove, dimostrare il motivo che spinge una persona a svolgere attività che mirano a far scaturire un rischio di persecuzione e i richiedenti protezione internazionale hanno il diritto di svolgere attività politiche mentre si trovano al di fuori del paese di origine⁸¹².

L'indicatore viii) di cui alla tabella 35 riguarda la **misura in cui sarà evidente ai responsabili della persecuzione o del danno grave che si tratta di un'azione opportunistica (e se, anche qualora lo sia, ciò sia rilevante)**. Una domanda chiave da porsi in questo contesto può essere: «è probabile che i responsabili della persecuzione o del danno grave nel paese di origine saranno interessati al fatto che l'attività era opportunistica e non sincera?»⁸¹³.

1.10.3.4. Attività *sur place* e uso dei social media

In relazione ai casi *sur place* che comportano l'uso di social media, potrebbe essere necessario, nel contesto del quadro di cui sopra, prendere in considerazione indicatori più specifici per tale contesto⁸¹⁴.

La tabella 36 elenca indicatori più specifici per i casi che contemplano l'uso di social media e siti web.

Tabella 36. Indicatori specifici per le attività *sur place* svolte utilizzando Facebook e/o altri siti web e altre piattaforme di social media

Durata	Quale sarà la durata del post pubblicato? Per quanto tempo è stato trasmesso «dal vivo»?
Visibilità	In che modo sarà visibile tale attività (impostazioni pubbliche/private, amici, «condivisioni», «mi piace»)?? ⁸¹⁵ .
Plasmabilità	Con quanta facilità è possibile modificare l'account in questione affinché ciò che viene presentato come prova non rispecchi l'account effettivo?
Affidabilità	Come fa l'organo preposto alle decisioni a sapere che ciò che viene presentato proviene effettivamente dal profilo dei social media del richiedente?
Richieste di informazioni da parte dello Stato	Quali sono le informazioni note in merito al livello di interesse da parte delle forze di sicurezza statali nei confronti dei social media? Monitorano le attività degli espatriati, usano «falsi amici», ecc.? Qual è la probabilità di essere sottoposti a richieste di informazioni al ritorno, ecc. (ad esempio, richieste di fornire le password dei social media)?

⁸¹² *Høyesterett* (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 17 marzo 2017, HR-2017-569-A (sintesi in inglese).

⁸¹³ Riconosciuto come fattore rilevante da Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 1145, che cita EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷²², punto 13. Cfr. anche il trattamento da parte dell'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) delle conversioni opportunistiche al cristianesimo in casi iraniani, in *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2020, *PS (Christianity — risk) Iran CG*, op. cit. alla nota ⁷⁹⁹, punti da 112 a 116.

⁸¹⁴ La presente sottosezione attinge in larga misura dal materiale prodotto da Julian Phillips per un seminario virtuale della IARMJ sulle domande *sur place* tenutosi nel maggio-giugno 2020.

⁸¹⁵ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2020, *PS (Christianity — risk) Iran CG*, op. cit. alla nota ⁷⁹⁹, ha concluso che, nel contesto delle persone convertitesì al cristianesimo al ritorno in Iran, «un fattore aggravante identificato nelle fonti è l'attività "molto esplicita" sui social media: tale attività dovrebbe proiettare l'impegno personale della persona in questione, piuttosto che, ad esempio, la semplice aggiunta di un «mi piace» a post pubblicati da altri» (punto 116).



Nell'esaminare tali indicatori, può essere utile operare una distinzione tra quelli che riguardano l'esame delle circostanze del richiedente e quelli relativi al responsabile della persecuzione o del danno grave.

In relazione al richiedente, le domande salienti possono essere le seguenti.

- In che modo gli organi preposti alle decisioni possono essere sicuri che l'account sui social media sia autentico, nel senso che costituisce un vero e proprio archivio storico dei contenuti pubblicati dal richiedente?
- Una persona può cancellare il proprio account?
- Con quanta facilità è possibile modificare un account?

In relazione ai responsabili della persecuzione o del danno grave, può essere importante porsi le seguenti domande.

- Il governo del paese d'origine o i responsabili non statuali della persecuzione hanno la capacità di monitorare l'attività dei social media?
- Vedranno con sfavore i post sui social media che sono critici nei confronti del loro governo e/o si sforzeranno di maltrattare i loro cittadini responsabili di tali post?
- Quali piattaforme di social media sono utilizzate nel paese (Facebook, WeChat, ecc.)?
- Il governo interroga i rimpatriati sul loro uso dei social media?
- In che lingua scrivono di solito gli utenti di questi siti web?

Nella maggior parte dei casi può essere necessario disporre delle COI e di altre prove relative alle attività svolte sui social media.

Per quanto riguarda la giurisprudenza nazionale in merito a questi temi, la CNDA (Francia) ha concesso lo status di rifugiato a un richiedente della Mauritania che era già stato un famoso rapper nel suo paese di origine. Detto organo giudiziario ha ritenuto che le attività del richiedente su internet e Facebook dopo la sua partenza dalla Mauritania abbiano peggiorato la sua posizione agli occhi delle autorità mauritane⁸¹⁶. In Germania, il tribunale amministrativo di Dresda ha riconosciuto a una coppia venezuelana lo status di rifugiati. Tale organo giudiziario ha rilevato che erano stati interrogati dai servizi segreti venezuelani prima di fuggire e ha constatato che i servizi segreti sarebbero venuti con ogni probabilità a conoscenza delle loro attività di opposizione in esilio in ragione della loro pubblicità sui social media⁸¹⁷. Analogamente, il tribunale amministrativo di Hannover ha riconosciuto a un richiedente pakistano lo status di rifugiato in ragione del suo impegno attivo in manifestazioni e altre azioni a favore dell'indipendenza del Belucistan mentre era in esilio. Ha constatato che le attività di tali persone erano ampiamente pubblicizzate sui social media e monitorate dai servizi segreti pakistani⁸¹⁸. Nel fornire indicazioni sugli account Facebook e sulle prove relative ai social media in generale, in una decisione del 2022⁸¹⁹, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore) del Regno Unito ha concluso che, anche se il richiedente aveva intrapreso attività *sur place* al fine di creare i presupposti per una domanda di protezione, tali attività erano sufficienti a renderlo oggetto di una sorveglianza mirata sui social media da parte delle

⁸¹⁶ CNDA (Francia), sentenza del 4 febbraio 2016, M. S., n. 15016079.

⁸¹⁷ VG di Dresda, sentenza del 19 dicembre 2019, [13 K 2390/18.A.](#)

⁸¹⁸ VG di Hannover, sentenza del 25 aprile 2019, [11 A 12311/17.](#)

⁸¹⁹ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 20 gennaio 2022, [XX \(P/JAK — sur place activities — Facebook\) Iran CG](#), [2022] UKUT 23.





autorità iraniane. Sebbene l'organo giudiziario non ritenga che le prove dimostrino che le autorità iraniane siano in grado di monitorare gli account dei social media su larga scala, dette prove dimostrano ciò nonostante che tali autorità sono in grado di condurre «ricerche più mirate e ad hoc», limitate a persone che presentano un interesse negativo significativo⁸²⁰.

1.10.4. Domande successive (articolo 5, paragrafo 3)

Articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione)

Fatta salva la convenzione [sui rifugiati], gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine.

A differenza dell'articolo 5, paragrafi 1 e 2, l'articolo 5, paragrafo 3, è una **disposizione di carattere facoltativo**. Riguarda esclusivamente le domande successive e soltanto lo status di rifugiato. Detta disposizione consente agli Stati membri di non concedere «di norma» lo status di rifugiato a un richiedente:

- che presenta una domanda successiva⁸²¹; e
- il cui «rischio di persecuzioni [si basi] su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine»⁸²².

Entrambe queste **due condizioni** devono essere soddisfatte.

In base alla prima condizione, questa disposizione riguarda soltanto i richiedenti che hanno precedentemente presentato domanda di protezione internazionale nello stesso Stato membro e la cui domanda è stata respinta dopo una decisione definitiva o il cui status di protezione internazionale è stato successivamente revocato⁸²³.

In base alla seconda condizione, il suo ambito di applicazione è limitato alle situazioni in cui «il rischio di persecuzioni è basato su circostanze **determinate dal richiedente stesso** dopo la partenza dal paese di origine» (grassetto aggiunto). Di conseguenza, non si applica a un cambiamento di circostanze nel paese d'origine tra la prima domanda e la domanda successiva di protezione internazionale, quando tale cambiamento non è collegato al richiedente.

Infine, l'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 3, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 2, e con l'articolo 4, paragrafo 3, lettera d), suggerisce che se le attività svolte da un

⁸²⁰ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 20 gennaio 2022, *XX (PJAK — sur place activities — Facebook) Iran CG*, [2022] UKUT 23, punti 118 e 121.

⁸²¹ Nella sentenza del 20 maggio 2021, *LR/Bundesrepublik Deutschland*, C-8/20, EU:C:2021:404, la CGUE ha ritenuto che: «[l]a nozione di “domanda reiterata” è definita all'articolo 2, lettera q), [DPA (rifusione)] come riguardante un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente» (punto 34).

⁸²² Si noti che l'espressione «domanda successiva» è definita all'articolo 2, lettera q), DPA (rifusione). Cfr. anche l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d), DPA (rifusione) per il suo significato nel contesto delle domande inammissibili e l'articolo 40 della medesima direttiva per le procedure che disciplinano le domande successive.

⁸²³ Cfr. articolo 2, lettera q), DPA (rifusione); EASO, *Procedure di asilo e principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018, sezione 5.2.2.4.



richiedente dopo aver lasciato il paese di origine costituiscono una continuazione di attività svolte dallo stesso richiedente prima della sua partenza dal paese di origine (attività non reputate sufficienti nella prima domanda di asilo), la sua domanda non può essere respinta sulla base dell'articolo 5, paragrafo 3. In un simile caso, infatti, il rischio di persecuzione del richiedente non si basa «esclusivamente o principalmente» su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la sua partenza dal paese di origine.

L'espressione «di norma» può essere interpretata in due modi.

Da un lato, alcuni Stati membri dell'UE ritengono che questa disposizione stabilisca una regola secondo la quale lo status di rifugiato non va concesso se le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3, sono soddisfatte⁸²⁴ e hanno introdotto una presunzione legale a sfavore della concessione dello status di rifugiato in caso di domande successive basate su attività determinate artificialmente *sur place*⁸²⁵.

Ad esempio, il tribunale amministrativo federale tedesco, basandosi in larga misura sulla posizione comune del Consiglio del 4 marzo 1996⁸²⁶, ha sostenuto che la creazione di un rischio di persecuzione mediante attività svolte dopo la partenza dovrebbe rientrare nel **sospetto di abuso**⁸²⁷ se tali attività sono state poste in essere dopo il primo procedimento di asilo. La **data critica** per l'applicazione di questa regola è quella della decisione definitiva (con esito negativo) nel contesto del procedimento precedente. Se, in seguito a tale decisione, il richiedente ha creato le condizioni necessarie per presentare una domanda di protezione internazionale, di regola si applica una presunzione di abuso. Tuttavia, tale presunzione legale di abuso è **superata** se contesta il sospetto che dopo il rigetto della prima domanda il richiedente abbia avviato o intensificato attività successive alla partenza esclusivamente o principalmente allo scopo di ottenere lo status di rifugiato⁸²⁸. Una regola particolare si applica ai **richiedenti giovani**, che possono anche confutare la presunzione legale di abuso se sono in grado di dimostrare che nel corso del primo procedimento volto all'ottenimento della protezione internazionale non potevano, in ragione della loro giovane età e immaturità, nutrire ferme convinzioni politiche o di altro tipo⁸²⁹. Il tribunale amministrativo federale tedesco ritiene che questa posizione sia conforme alla convenzione relativa allo status dei rifugiati⁸³⁰.

Alcuni organi giudiziari hanno invece sostenuto che l'interpretazione dell'articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione) è limitata dalla precisazione «[f]atta salva la convenzione [sui rifugiati]» e che la convenzione relativa allo status dei rifugiati non permette di fare alcuna distinzione tra i bisogni fatti valere in una domanda originale e quelli fatti valere in una

⁸²⁴ Cfr. Hailbronner e Alt, *Council Directive 2004/83/EC, Articles 1-10*, op. cit. alla nota ⁴¹⁷, pag. 1042. Cfr. anche Dörig, H., commento all'articolo 5 della direttiva 2011/95/UE, punti da 12 a 18, in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷.

⁸²⁵ BVerwG (Germania), 2008, n. 10 C 27.07 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁷⁸⁴, punto 14. Cfr. anche P. Übersax e B. Rudin (a cura di), *Ausländerrecht*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basilea, 2009, pag. 542 (riguardante la Svizzera).

⁸²⁶ *Posizione comune del 4 marzo 1996 relativa all'applicazione armonizzata del termine «rifugiato»*, op. cit. alla nota ¹⁹⁰, punto 59 e seguenti.

⁸²⁷ BVerwG (Germania), 2008, n. 10 C 27.07 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁷⁸⁴, punto 14.

⁸²⁸ Cfr. nota ⁸²⁷ sopra riportata.

⁸²⁹ Cfr. ad esempio BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 25.08, op. cit. alla nota ⁷⁸⁴, punti 22 e seguenti.

⁸³⁰ BVerwG (Germania), 2008, n. 10 C 27.07 ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁷⁸⁴, punti 17 e seguenti.





domanda successiva⁸³¹. Ad esempio, la *Court of Appeal* (Corte d'appello, Inghilterra e Galles) ha ritenuto che l'articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione) «riconosc[e] che le attività *sur place* opportunistiche non costituiscono un impedimento automatico all'asilo», perché il richiedente, la cui condotta nel Regno Unito è stata interamente opportunistica:

[...] era già stato creduto in merito alla sua attività, mentre (probabilmente) non era stato creduto in merito alla sua motivazione. La questione se il suo conseguente timore di persecuzioni o maltrattamenti sia fondato o meno è pertanto una questione oggettiva. E se è fondato, allora non credergli quando dice che è un timore che nutre può rasentare la malvagità⁸³².

Le sentenze pronunciate dalla Corte EDU in *AA v Switzerland* e *FG v Sweden* sono altri esempi di accoglimento di domande basate esclusivamente su attività *sur place* svolte tra la prima domanda di asilo e la successiva⁸³³. Tuttavia, è importante usare prudenza nel considerare le sentenze *AA* e *FG* poiché esse riguardano la protezione dal *refoulement*, di cui all'articolo 3 CEDU, mentre l'articolo 5, paragrafo 3, DQ (rifusione) indica un motivo per la non concessione dello status di rifugiato (protezione dal *refoulement* e negazione del riconoscimento dello status di rifugiato sono due cose diverse). Inoltre, le opinioni dei richiedenti possono legittimamente evolversi o modificarsi dopo la loro prima domanda⁸³⁴. Questo vale ad esempio per i richiedenti che erano minorenni all'epoca della prima domanda di asilo⁸³⁵.

⁸³¹ Cfr. EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 14, che descrive questa disposizione come «strana». Cfr. anche Hathaway e Foster, *The Law of Refugee Status*, op. cit. alla nota ¹²⁹, pag. 84; Goodwin-Gill e McAdam, *The Refugee in International Law*, op. cit. alla nota ²², pag. 86; Bank, «The transposition of the qualification directive in Germany», op. cit. alla nota ²²¹, pag. 125; IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the QD and APD*, op. cit. alla nota ⁷⁵⁹, pag. 52; e Storey, H., «The EU qualification directive: a brave new world?», *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, n. 1, 2008, pag. 27.

⁸³² EWCA (Regno Unito), 2008, *YB (Eritrea)*, op. cit. alla nota ⁷⁷², punto 13. Cfr. anche *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), n. 201410123/1/V2, op. cit. alla nota ⁷⁸⁴.

⁸³³ Corte EDU, 2014, *AA v Switzerland*, op. cit. alla nota ⁷⁶⁸, punti da 38 a 43; e Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punti da 144 a 158.

⁸³⁴ Corte EDU (GC), 2016, *FG v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁷⁷, punto 123.

⁸³⁵ Ciò è accettato anche dal tribunale amministrativo federale tedesco. Cfr. ad esempio la sua sentenza BVerwG (Germania), 2009, n. 10 C 25.08, op. cit. alla nota ⁷⁸⁴, punti 22 e seguenti.



Parte 2. Requisiti per la protezione sussidiaria

La parte 2 consta di nove sezioni, riportate nella tabella 37.

Tabella 37. Struttura della parte 2

Sezione	Titolo	Pagina
2.1	Introduzione	188
2.2	Chi ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria?	191
2.3	Ambito di applicazione personale e territoriale [articolo 2, lettera f)]	192
2.4	Danno grave (articolo 15)	193
2.5	Fondati motivi di ritenere che il richiedente correrebbe un rischio effettivo	242
2.6	Responsabili del danno grave (articolo 6)	248
2.7	Soggetti che offrono protezione contro danni gravi (articolo 7)	248
2.8	Protezione all'interno del paese d'origine contro danni gravi (articolo 8)	248
2.9	Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (sur place) (articolo 5)	253

L'albero decisionale sulla protezione sussidiaria di cui all'appendice A mira, tra l'altro, a riassumere le informazioni trattate nella parte 2.

2.1. Introduzione

La protezione sussidiaria trova la sua base giuridica nel diritto primario dell'UE (articolo 78 TFUE). L'articolo 78, paragrafo 2, lettere a) e b), TFUE prevede l'adozione di «misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa» non solo uno status uniforme in materia di asilo ma anche «uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale».

Attuando l'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, la DQ (rifusione) mira, tra l'altro, a stabilire norme per l'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale a cittadini di paesi terzi o apolidi.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), DQ (rifusione), per «protezione internazionale» si intende «lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g)». La definizione di «protezione internazionale» integra pertanto «due regimi distinti di protezione, ossia, da un lato, lo status di rifugiato e, dall'altro, quello della protezione sussidiaria»⁸³⁶.

A differenza dello status di rifugiato, la protezione sussidiaria non deriva dalla convenzione relativa allo status dei rifugiati. Si tratta piuttosto di un concetto esclusivo del diritto dell'Unione. I criteri relativi alle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria, stabiliti nella DQ (rifusione), sono stati desunti dagli «obblighi internazionali derivanti da atti internazionali in materia di diritti dell'uomo e sulla base della prassi esistente negli Stati membri»⁸³⁷.

⁸³⁶ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 26. Cfr. anche CGUE, 2018, *Shajin Ahmed*, op. cit. alla nota ³¹, punto 38.

⁸³⁷ Considerando 34 DQ (rifusione).





Tra gli obblighi internazionali più pertinenti nel contesto degli strumenti per i diritti umani pertinenti per la protezione sussidiaria vi sono l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 3, CEDU, l'articolo 3, paragrafo 1, della convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (in appresso: convenzione contro la tortura) e l'articolo 7 ICCPR, come illustrato di seguito⁸³⁸.

Articolo 2, paragrafo 1, e articolo 3, CEDU

Art. 2, par. 1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

[...]

Art. 3 Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione contro la tortura

Nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura.

Articolo 7 ICCPR

Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Sebbene questi strumenti sanciscano il principio del non respingimento (*non-refoulement*), non prevedono uno status per coloro che non possono essere rimpatriati. Al fine di ottemperare a tali obblighi internazionali, prima dell'adozione della DQ, i singoli Stati membri avevano concesso a tali persone forme di protezione «sussidiaria» o «complementare» a livello nazionale. Ciò ha portato a sistemi di protezione diversi negli Stati membri. Di conseguenza, la Commissione ha spiegato che la proposta della DQ «[...] [si basava] in larga misura sui sistemi degli Stati membri, che presentano una grande disparità, e [cercava] di adottare ed adattarne i migliori»⁸³⁹. Le norme per il riconoscimento dello status di protezione

⁸³⁸ Commissione europea, [proposta relativa alla DQ — relazione](#), 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 5. Nella direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (DPA), si parla di «altri tipi di protezione internazionale a seconda delle circostanze definite dall'articolo 15 [DQ (rifusione)]» (articolo 3, paragrafo 3, DPA). Altre disposizioni pertinenti sono i protocolli n. 6 e n. 13 della CEDU. Cfr. Consiglio d'Europa, [Protocollo n. 6 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze](#), 28 aprile 1983; [Protocollo n. 13 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze](#), 3 maggio 2002. L'importanza della giurisprudenza della Corte EDU nell'interpretazione del diritto dell'Unione è spiegata nella pubblicazione dell'EASO, [Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica](#), op. cit. alla nota ⁸, pagg. 73-74.

⁸³⁹ Commissione europea, [proposta relativa alla DQ — relazione](#), 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, pag. 6.



sussidiaria e per il contenuto della protezione concessa stabilite nella DQ (rifusione) mirano quindi a precisare e codificare «gli obblighi e le prassi del diritto internazionale e [della Comunità europea] già esistenti»⁸⁴⁰.

La parte 2 della presente analisi giuridica riguarda soltanto i criteri utilizzati per determinare se i richiedenti protezione internazionale debbano essere riconosciuti come ammissibili alla protezione sussidiaria.

Come risulta evidente dal termine «sussidiaria» e dai considerando 6 e 33 DQ (rifusione), «[l]a protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancit[a] dalla convenzione [sui rifugiati]»⁸⁴¹.

Considerando 6 e 33 DQ (rifusione)

(6) Le conclusioni di Tampere precisano inoltre che lo status di rifugiato dovrebbe essere completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato a chiunque abbia bisogno di protezione internazionale.

[...]

(33) Inoltre è opportuno stabilire i criteri per la definizione e gli elementi essenziali della protezione sussidiaria. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione [sui rifugiati].

Che la protezione sussidiaria sia complementare e supplementare «è, peraltro, conforme agli obiettivi fissati dall'articolo 78, paragrafo 2, lettere a) e b), TFUE»⁸⁴².

Il concetto di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» è definito all'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)⁸⁴³, letto in combinato disposto con gli articoli 15 e 17 DQ (rifusione)⁸⁴⁴. Per quanto concerne tale definizione, nella sentenza *HN*, la CGUE ha sottolineato che l'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) «definisce la persona ammissibile alla protezione sussidiaria come il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato»⁸⁴⁵. Alla luce di ciò, «[l]'uso del termine "sussidiaria" [di cui all'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)] [indica] che lo status di protezione sussidiaria si rivolge ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni richieste per beneficiare dello status di rifugiato»⁸⁴⁶ ma nei confronti dei quali, come indicato all'articolo 2, lettera f), DQ, «sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine [...] correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno». La Corte ha proseguito:

⁸⁴⁰ Cfr. nota ⁸³⁹, pag. 189.

⁸⁴¹ CGUE, 2018, *Shajin Ahmed*, op. cit. alla nota ³¹, punto 39. Cfr. anche CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, *Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, EU:C:2014:39 (in appresso: CGUE, 2014, *Diakité*), punto 33; CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 32; e CGUE (GS), 2016, *Alo e Oosso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 31.

⁸⁴² CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 33.

⁸⁴³ L'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) è citato nella sezione 2.2 in appresso.

⁸⁴⁴ Cfr. anche EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche — Analisi giuridica*, seconda edizione, 2020.

⁸⁴⁵ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 29.

⁸⁴⁶ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 30.





Da tali considerazioni deriva che una domanda di protezione sussidiaria non deve, in principio, essere esaminata prima che l'autorità competente sia giunta alla conclusione che il richiedente una protezione internazionale non soddisfa le condizioni che giustificano il riconoscimento dello status di rifugiato⁸⁴⁷.

Inoltre la DPA (rifusione) impone una procedura unica per la valutazione delle esigenze di protezione internazionale «nell'ambito del quale esamina una domanda alla luce delle due forme di protezione internazionale, vale a dire quella relativa allo status di rifugiato e quella attinente alla protezione sussidiaria»⁸⁴⁸. La natura complementare della protezione sussidiaria si rispecchia nell'articolo 10, paragrafo 2, DAP (rifusione), che recita: «[n]ell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria» (cfr. EASO, *Procedure di asilo e principio di non-refoulement – Un'analisi giuridica*, 2018, sezione 4.2.1).

Gli alberi decisionali di cui all'appendice riflettono tale ordine di esame.

Sebbene la protezione sussidiaria sia complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati, la DQ (rifusione) applica i medesimi criteri in termini di condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati e della protezione sussidiaria in relazione all'esame dei fatti e delle circostanze (articolo 4), del bisogno di protezione internazionale sorto *sur place* (articolo 5, paragrafi 1 e 2), dei responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6), dei soggetti che offrono protezione (articolo 7) e della protezione all'interno del paese di origine (articolo 8).

Di conseguenza, le sezioni di questa parte 2 dedicate a questi argomenti rimandano alle corrispondenti sezioni della parte 1 sulle condizioni per il riconoscimento della protezione ai rifugiati, nella misura in cui l'analisi ivi contenuta è applicabile a entrambe le forme di protezione.

2.2. Chi ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria?

L'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) definisce il termine «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» nel modo seguente:

Articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)

«persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;

⁸⁴⁷ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 35.

⁸⁴⁸ CGUE, sentenza del 9 febbraio 2017, *M./Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General*, C-560/14, EU:C:2017:101, punto 23.



Le differenze principali tra un «rifugiato» e una «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» sono riportate nella tabella 38.

Tabella 38. Differenze principali tra un rifugiato e una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria

«Rifugiato»	«Persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»
Articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) ⁸⁴⁹ .	Articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)
—	«non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato»
«si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza»	«se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale»
«per il timore fondato»	«nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine [...] correrebbe un rischio effettivo»
«di essere perseguitato»	«di subire un grave danno»
«per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale»	—
«al quale non si applica l'articolo 12»	«al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2»

Come per la protezione dei rifugiati, la decisione di concedere o meno la protezione sussidiaria «deve essere fondata su un esame su base individuale [...] diretto a determinare se, tenuto conto della situazione personale del richiedente, le condizioni per il riconoscimento di un siffatto status siano soddisfatte» [cfr. articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione)]⁸⁵⁰.

2.3. Ambito di applicazione personale e territoriale [articolo 2, lettera f)]

La definizione di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» di cui all'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) precisa che l'**ambito di applicazione personale** della DQ (rifusione) è limitato ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi.

L'identificazione dei cittadini di paesi terzi (cfr. sezione [1.3.1](#) sopra riportata), del paese di cui ha la cittadinanza (cfr. sezione [1.3.2](#) sopra riportata), dell'apolidia (cfr. sezione [1.3.3](#) sopra riportata) e del paese/dei paesi di precedente dimora abituale nel caso di richiedenti apolidi (cfr. sezione [1.3.4](#)) nel contesto dello status di protezione sussidiaria non si differenzia da quella effettuata nel contesto della qualifica di rifugiato.

Per quanto concerne l'ambito di **applicazione territoriale**, la formulazione «se ritornasse nel paese di origine» o «nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale» implica che la persona deve trovarsi al di fuori del suo paese di cittadinanza o di precedente dimora abituale.

⁸⁴⁹ L'articolo 2, lettera d), DQ (rifusione) è citato integralmente nella precedente sezione [1.2](#).

⁸⁵⁰ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 48. Per ulteriori dettagli sui fattori che devono essere presi in considerazione, cfr. EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, sezione 4.





Inoltre, per rientrare nell'ambito di applicazione della DAP (rifusione), la domanda di protezione internazionale deve essere presentata nel territorio di uno degli Stati membri [articolo 3, paragrafo 1, DAP (rifusione)]. Tale atto non si applica «alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri» [articolo 3, paragrafo 2, DPA (rifusione)]⁸⁵¹.

2.4. Danno grave (articolo 15)

La definizione di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» di cui all'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione), citata integralmente all'inizio della sezione 2.2, fa riferimento a un cittadino di un paese terzo o apolide che «[...] correrebbe un rischio effettivo di **subire un grave danno come definito all'articolo 15** [...]». Dal riferimento di cui all'articolo 2, lettera f), al «**grave danno come definito all'articolo 15**» consegue che l'articolo 15 contiene una **definizione** di danno grave. Detto articolo specifica quanto segue.

Articolo 15 DQ (rifusione)

Sono considerati danni gravi:

- a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Di conseguenza, ai fini del soddisfacimento delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria, devono essere accertati uno o più dei tre tipi di danno di cui all'articolo 15. Come affermato dalla CGUE, l'articolo 15 DQ (rifusione) prevede tre tipi di «danno grave», il cui ricorrere comporta, per la persona che li subisce, la concessione della protezione sussidiaria⁸⁵². Questo articolo riporta la medesima formulazione utilizzata nella DQ originale.

La sezione 2.4 consta di cinque sottosezioni, riportate nella tabella 39.

⁸⁵¹ Cfr. Introduzione generale, «Domanda di protezione internazionale» sopra riportata.

⁸⁵² CGUE, 2021, CF e DN, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 25.



Tabella 39. Struttura della sezione 2.4

Sezione	Titolo	Pagina
2.4.1	Oggetto, struttura e relazione tra gli elementi dell'articolo 15	194
2.4.2	Condanna alla pena di morte o esecuzione della pena di morte [articolo 15, lettera a)]	196
2.4.3	Tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine [articolo 15, lettera b)]	200
2.4.4	Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale [articolo 15, lettera c)]	219
2.4.5	Conclusione sul danno grave	242

2.4.1. Oggetto, struttura e relazione tra gli elementi dell'articolo 15

L'articolo 15 DQ (rifusione) deve essere interpretato coerentemente con il «sistema generale e con gli obiettivi» della direttiva qualifiche (rifusione), al fine di garantire che lo status di protezione sussidiaria non sia concesso «a cittadini di paesi terzi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale»⁸⁵³ [cfr. «[Disposizioni più favorevoli \(articolo 3\)](#)» sopra riportata].

L'articolo 15 DQ (rifusione) prevede tre tipi di «danno grave», il cui ricorrere, rende il richiedente ammissibile a beneficiare della protezione sussidiaria⁸⁵⁴.

Nella sentenza *Elgafaji*, la CGUE ha descritto il rapporto tra l'articolo 15, lettere a) e b), DQ (rifusione), da un lato, e l'articolo 15, lettera c), dall'altro⁸⁵⁵. La Corte ha osservato che le disposizioni di cui all'articolo 15, lettere a) e b), «riguardano situazioni in cui il richiedente della protezione sussidiaria è esposto in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare»⁸⁵⁶. Per contro, la Corte ha chiarito che il danno definito all'articolo 15, lettera c), «riguarda il rischio di un danno più generale» rispetto a quello di cui all'articolo 15, lettere a) e b)⁸⁵⁷. Il danno definito all'articolo 15, lettere a) e b), presuppone «una chiara misura di individualizzazione», mentre «elementi collettivi svolgono un ruolo importante ai fini dell'applicazione dell'art. 15, lett. C)»⁸⁵⁸. Cionondimeno l'articolo 15, lettera c), «deve formare oggetto di un'interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni ricomprese [nelle lettere a) e b) del medesimo articolo] e deve essere interpretat[o] quindi in stretta relazione con tale individualizzazione»⁸⁵⁹. L'interpretazione dell'articolo 15, lettera c), di cui alla sentenza *Elgafaji* riguardava la DQ. Ciò nonostante, come ha successivamente rilevato la CGUE, «la formulazione dell'articolo 15, lettera c), [DQ (rifusione)] è rigorosamente identica a quella dell'articolo 15, lettera c), [DQ], cosicché la giurisprudenza relativa a questa seconda disposizione è rilevante ai fini dell'interpretazione della prima»⁸⁶⁰.

⁸⁵³ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 44, anche per quanto riguarda la DQ.

⁸⁵⁴ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 25.

⁸⁵⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 38.

⁸⁵⁶ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 32, e CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁴, punto 26.

⁸⁵⁷ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33.

⁸⁵⁸ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 38.

⁸⁵⁹ Cfr. nota ⁸⁵⁸ sopra riportata.

⁸⁶⁰ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 24. La CGUE ha fatto riferimento a CGUE, sentenza del 13 gennaio 2021, *Bundesrepublik Deutschland/XT*, C-507/19, EU:C:2021:3, punto 37, che riguardava una diversa disposizione della DQ (rifusione), corrispondente, nella sostanza, alla disposizione della DQ «cosicché la giurisprudenza relativa a questa seconda disposizione è rilevante ai fini dell'interpretazione della prima».



Non esiste una gerarchia tra i diversi tipi di danno descritti nell'articolo 15⁸⁶¹. Malgrado le differenze osservate in precedenza relativamente al grado di individualizzazione intrinseco ai tipi di danno grave, può esservi una sovrapposizione delle situazioni, in particolare per quanto riguarda l'articolo 15, lettere a) e b). La Corte EDU riconosce che «la pena capitale è diventata una forma di punizione inaccettabile, non più ammissibile ai sensi dell'articolo 2 [CEDU], come modificato dai protocolli n. 6 e 13, e che equivale a «pene o trattamenti inumani o degradanti» ai sensi dell'articolo 3 [CEDU]»⁸⁶². L'imposizione della pena di morte solleva altresì questioni di trattamento inumano o degradante, come riconosciuto dalla Corte nella sentenza *Soering*, dato che espone la persona interessata a un periodo molto lungo di permanenza nel braccio della morte⁸⁶³. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che questa situazione «può solo essere aggravata dalla natura arbitraria del procedimento che ha portato» all'imposizione della pena di morte⁸⁶⁴.

Sebbene l'articolo 15, lettera c), si riferisca chiaramente a situazioni di violenza indiscriminata derivanti da un conflitto armato, è opportuno rilevare che, data la corrispondenza dell'articolo 15, lettera b), con l'articolo 3 CEDU, la Corte EDU ha dichiarato di «non aver mai escluso la possibilità che una situazione generale di violenza in un paese di destinazione sia di un livello di intensità tale da far sì che qualsiasi allontanamento verso di esso violerebbe necessariamente l'articolo 3 [CEDU]»⁸⁶⁵.

Coloro che non hanno titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi della DQ (rifusione) possono comunque trovare protezione contro il respingimento ai sensi dell'articolo 4 e dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE. A titolo esemplificativo, la CGUE ha statuito che anche se i criteri di cui all'articolo 15, lettera b), «l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo affetto da una malattia grave verso un paese nel quale non esistono trattamenti adeguati, potrebbe costituire una violazione del principio di “*non refoulement*” e, di conseguenza, una violazione dell'articolo 5 della direttiva [rimpatri], interpretato alla luce dell'articolo 19 della Carta»⁸⁶⁶.

⁸⁶¹ Cfr. Storey, H., in Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 1234.

⁸⁶² Corte EDU, sentenza del 29 ottobre 2015, *AL (XW) v Russia*, n. 44095/14, CE:ECHR:2015:1029JUD004409514 [in appresso: Corte EDU, 2015, *AL (XW) v Russia*], punto 64, che fa riferimento a Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v United Kingdom*, n. 61498/08, CE:ECHR:2010:0302JUD00614980 [in appresso: Corte EDU, 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi*], punti da 115 a 123. Ciò è stato confermato in Corte EDU (GC), sentenza del 24 gennaio 2017, *Khamtokhu and Aksenchik v Russia*, n. 60367/08 e 961/11, CE:ECHR:2017:0124JUD006036708 [in appresso: Corte EDU (GC), 2017, *Khamtokhu and Aksenchik*], punto 73. La Corte EDU si era occupata precedentemente della pena di morte principalmente in relazione al diritto alla vita e ai presupposti che devono ricorrere per limitare tale diritto e/o ai protocolli n. 6 e 13. Cfr. Corte EDU (GC), sentenza del 12 maggio 2005, *Öcalan v Turkey*, n. 46221/99, CE:ECHR:2005:0512JUD004622199, punto 166.

⁸⁶³ Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*, op. cit. alla nota ²⁸³, punto 111, citato più ampiamente alla nota ⁹⁶⁵.

⁸⁶⁴ Corte EDU (GC), sentenza dell'8 luglio 2004, *Ilaşcu and Others v Moldova and Russia*, n. 48787/99, CE:ECHR:2004:0708JUD004878799, punto 431.

⁸⁶⁵ Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 115. Mentre nella sentenza *NA/United Kingdom* la Corte EDU ha fondato la propria constatazione della violazione dell'articolo 3 CEDU sul fatto che il richiedente apparteneva a un gruppo sistematicamente esposto a maltrattamenti, successivamente, nella sentenza *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha ritenuto che si trattasse di un caso estremo di una situazione generale di violenza a Mogadiscio. Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 250.

⁸⁶⁶ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 44, che fa riferimento alla DQ e CGUE (GS), 2014, *Abdida*, op. cit. alla nota ⁸⁴, punto 48. Cfr. anche CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, nella quale la Corte ha dichiarato che, mentre in circostanze specifiche l'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione relativa allo status dei rifugiati «priva [...] il rifugiato del beneficio del principio del non respingimento verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia minacciata», «gli Stati membri non possono allontanare, espellere o estradare uno straniero quando esistono seri e comprovati motivi di ritenere che, nel paese di destinazione, egli vada incontro a un rischio reale di subire trattamenti proibiti dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta» (punto 94).



2.4.2. Condanna alla pena di morte o esecuzione della pena di morte [articolo 15, lettera a)]

L'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione) recita quanto segue.

Articolo 15, lettera a), DQ (rifusione)

Sono considerati danni gravi:

- a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte [...]

La «pena di morte», nota anche come pena capitale, è una pratica autorizzata dallo Stato che prevede l'uccisione di una persona come sanzione per la commissione di un reato⁸⁶⁷. È opportuno rilevare che le varie versioni linguistiche dell'articolo 15, lettera a), differiscono in modo significativo per quanto riguarda l'uso e, quindi, il significato del termine inglese «execution». Ad esempio, la versione in lingua tedesca afferma «Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe» (tradotto in italiano in modo non ufficiale come «imposizione o esecuzione della pena di morte»), la versione in lingua spagnola afferma «la condena a la pena de muerte o su ejecución» («la condanna alla pena di morte o la sua esecuzione»), la versione italiana recita «la condanna o l'esecuzione della pena di morte» e la versione ungherese afferma «halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása» («l'ordine o l'esecuzione della pena di morte»). Queste versioni linguistiche fanno riferimento ai due tipi di danno grave quali la condanna alla pena di morte o l'esecuzione della pena di morte. Le versioni in lingua bulgara, ceca, croata, estone, francese, greca, lettone, neerlandese, portoghese, slovacca e slovena, sono ad esempio invece in linea con la versione in lingua inglese. Queste versioni linguistiche presentano i due tipi distinti di danno grave individuandoli nella «pena di morte» o nell'«esecuzione».

Secondo la giurisprudenza costante della CGUE, «[i]n caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo del diritto dell'Unione, la disposizione di cui trattasi dev'essere interpretata in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte»⁸⁶⁸. Inoltre, la Corte ha sancito «la necessità di un'applicazione e quindi di un'interpretazione uniformi di un atto dell'Unione rende necessaria l'interpretazione basata sulla reale volontà del suo autore e sullo scopo da questo perseguito, alla luce, segnatamente, di tutte le sue versioni linguistiche»⁸⁶⁹.

Di conseguenza, l'interpretazione dell'articolo 15, lettera a), non può basarsi su una formulazione ambigua. I due elementi (la pena di morte e l'esecuzione) nella versione in lingua inglese della disposizione sono trattati nelle due sottosezioni che seguono.

⁸⁶⁷ Hood, R., «[Capital punishment](#)», *Encyclopaedia Britannica*; termine tradotto in italiano con «pena capitale» che può essere denominato anche «death penalty» (in inglese), ossia «pena di morte» in italiano.

⁸⁶⁸ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 88.

⁸⁶⁹ CGUE, sentenza del 15 aprile 2021, *Vogel Import Export NV/Belgische Staat*, C-62/20, EU:C:2021:288, punto 52. Per maggiori informazioni sui metodi di interpretazione, cfr. EASO, *Introduzione al CEAS – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, sezione 3.2, pagg. 63-65.



2.4.2.1. Pena di morte

Nel contesto dell'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione), la pena di morte è considerata un danno grave che dà diritto allo status di protezione sussidiaria. L'articolo 2, paragrafo 2, della Carta UE prescrive che «nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato». Inoltre, l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE vieta l'allontanamento verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte⁸⁷⁰. Il rischio di pena di morte deve sussistere nel paese di origine del richiedente⁸⁷¹. La CGUE deve ancora pronunciarsi in merito all'interpretazione dell'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione).

Oltre a questi obblighi derivanti dalla Carta UE, l'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione) «si basa sugli obblighi degli Stati membri derivanti dall'articolo 1 [del protocollo n. 6] alla CEDU, nonché dalla giurisprudenza della Corte EDU, in virtù della quale nessuno può essere respinto verso un paese in cui gli sarebbe inflitta la pena di morte»⁸⁷². Il protocollo n. 6 ha abolito la pena di morte in tempo di pace⁸⁷³. Il suo ambito di applicazione è stato ampliato dal protocollo n. 13 che proibisce la pena di morte in tutte le circostanze ed esclude qualsiasi deroga anche in tempo di guerra o di stato di emergenza nazionale⁸⁷⁴.

La Corte EDU afferma che «la previsione della morte per mano dello Stato deve inevitabilmente provocare un'intensa sofferenza psicologica»⁸⁷⁵ e che «la pena capitale [...] equivale a "pene o trattamenti inumani o degradanti" ai sensi dell'articolo 3»⁸⁷⁶. Se il rischio effettivo di esecuzione della pena di morte non può essere escluso, è probabile che la minaccia di imposizione della pena di morte che causa verosimilmente una paura e un'angoscia paragonabili a pene o trattamenti inumani o degradanti ai fini dell'articolo 3 CEDU, costituisca un danno grave come definito all'articolo 15, lettera b).

⁸⁷⁰ L'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE recita: «[n]essuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto **alla pena di morte**, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti» (grassetto aggiunto).

⁸⁷¹ Cfr. anche l'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione), che comprende l'affermazione «se ritornasse nel paese di origine», e la sezione 2.4.3.4 in appresso.

⁸⁷² L'articolo 1 del protocollo n. 6 alla CEDU recita: «La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena, né giustiziato». Cfr. *nota della presidenza al Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo, 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*, 20 settembre 2002, 12148/02 LIMITE ASILE 43, pag. 4. La nota della presidenza prosegue affermando che «il rischio di incorrere nella pena di morte non è stato esplicitamente incluso nella definizione di protezione sussidiaria presentata dalla Commissione. Tuttavia, gli Stati membri sono concordi nel ritenere che alle persone che corrono questo rischio debba essere concessa una protezione sussidiaria, a condizione che non possano essere escluse». Poiché la formulazione non è cambiata tra la DQ (a cui fa riferimento la nota della presidenza) e la DQ (rifusione), quanto affermato vale anche per quest'ultimo atto. Cfr. Corte EDU (sessione plenaria), 1989, *Soering*, op. cit. alla nota ²⁸³; Corte EDU, decisione del 27 marzo 2008, *Hakizimana v Sweden*, n. 37913/05, CE:ECHR:2008:0327DEC003791305; Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Bader and Kanbor v Sweden*, n. 13284/04, CE:ECHR:2005:1108JUD001328404, punto 42; Corte EDU, 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 123; Corte EDU, sentenza del 24 luglio 2014, *Al Nashiri v Poland*, n. 28761/11, CE:ECHR:2014:0724JUD002876111 [in appresso: Corte EDU, 2014, *Al Nashiri v Poland*], punti 456 e 578; Corte EDU, 2015, *AL (XW) v Russia*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 64; e Corte EDU (GC), 2017, *Khamtokhu and Aksenchik*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 73.

⁸⁷³ *Protocollo n. 6 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte*, 28 aprile 1983.

⁸⁷⁴ *Protocollo n. 13 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze*, 3 maggio 2002.

⁸⁷⁵ Corte EDU, 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 115.

⁸⁷⁶ Corte EDU, 2015, *AL (XW) v Russia*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 64, che fa riferimento a Corte EDU, 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punti da 115 a 123.



Non è necessario che la condanna alla pena di morte sia già stata pronunciata nel paese di origine. Il rischio effettivo di essere sottoposti alla pena di morte al momento del rimpatrio è sufficiente ad attivare la protezione di cui all'articolo 3 CEDU. In tale contesto, detta circostanza può essere considerata sufficiente per la presentazione di una domanda a norma dell'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione)⁸⁷⁷.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), DQ (rifusione), «[l]'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine [...], comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione». Nella sentenza *Fathi*, la CGUE ha ritenuto che una pena di morte imposta per apostasia «possa, di per sé, configurare un "atto di persecuzione" [...], purché una tale sanzione trovi effettivamente applicazione nel paese d'origine che ha adottato una simile legislazione»⁸⁷⁸. Per analogia, nel contesto del danno grave, è necessario esaminare se la pena di morte viene effettivamente applicata nella pratica.

La CNDA (Francia) ha concesso la protezione sussidiaria a un richiedente che era stato condannato alla pena di morte da un organo giudiziario islamico in Somalia per adulterio. La CNDA ha rilevato che, secondo le COI disponibili, la legge islamica era applicata nella pratica in casi analoghi⁸⁷⁹.

Quando l'esecuzione della pena di morte non è giuridicamente possibile per effetto della commutazione obbligatoria di quest'ultima nella pena dell'ergastolo, gli organi preposti alle decisioni dovrebbero considerare se il richiedente incorrerebbe realmente in un rischio effettivo di danno grave quale definito all'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione). In un caso in cui in Tunisia vigeva una moratoria sull'esecuzione della pena di morte, rispettata senza eccezioni dal 1991, la Corte EDU ha ritenuto che il richiedente non potesse affermare di «avere un timore fondato di essere giustiziato subendo immense sofferenze psicologiche»⁸⁸⁰.

2.4.2.2. Esecuzione

Il secondo tipo di danno grave previsto dall'articolo 15, lettera a), è l'**esecuzione** o, in alcune versioni linguistiche, l'esecuzione della pena di morte (cfr. discussione in merito alle diverse versioni linguistiche di cui alla sezione 2.4.2 sopra riportata). Per «esecuzione» si intende l'uccisione intenzionale di una persona da parte dello Stato o di soggetti non statuali che esercitano qualche forma di autorità. La questione se le **esecuzioni extragiudiziali**, che sono privazioni arbitrarie della vita in violazione dell'articolo 2 della Carta UE, che corrisponde

⁸⁷⁷ Corte EDU, 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 123. «L'articolo 2 [CEDU] e l'articolo 1 del protocollo n. 13 vietano l'estradizione o l'espulsione di una persona verso un altro Stato qualora siano stati dimostrati motivi sostanziali per ritenere che essa corra un rischio effettivo di essere sottoposta alla pena di morte in tale Stato [...]».

⁸⁷⁸ CGUE, 2018, *Fathi*, op. cit. alla nota ²¹⁵, punto 96.

⁸⁷⁹ CNDA (Francia), sentenza del 23 marzo 2018, *Mme S.*, n. 17037345 C. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 3 novembre 2015, *M. B.*, n. 10013998 C+, riguardante un richiedente che rischia la pena di morte in Bangladesh. La CNDA ha esaminato le statistiche sull'applicazione della pena di morte nella pratica, anche se in questo caso il richiedente è stato escluso dalla protezione in quanto aveva commesso un reato grave.

⁸⁸⁰ Corte EDU, decisione del 4 settembre 2018, *Saidani v Germany*, n. 17675/18, CE:ECHR:2018:0904DEC001767518, punto 33. Nel punto 38 è stato concluso che «sarà sufficientemente prevedibile per lui che la pena sarà prima o poi commutata in una condanna all'ergastolo, dato che ogni pena di morte in Tunisia viene prima o poi commutata in una condanna all'ergastolo mediante grazia presidenziale» e che esisteva la possibilità di una successiva liberazione sulla parola in base al diritto penale nel rispetto di criteri oggettivi e predeterminati.



all'articolo 2, paragrafo 1, CEDU e all'articolo 1 del protocollo n. 6 alla CEDU, rientrano nell'ambito di applicazione in questione o se l'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione) sia limitato alla pena di morte e alla sua esecuzione non è ancora stata sollevata dinanzi alla CGUE. Tuttavia, la questione delle esecuzioni extragiudiziali è stata sollevata dinanzi alla Corte EDU in relazione alle disposizioni di cui alla CEDU⁸⁸¹. La Corte EDU ha esaminato ad esempio casi in cui un agente statale era coinvolto in un omicidio, o ne era a conoscenza o vi aveva acconsentito⁸⁸², e casi in cui le autorità non hanno adottato misure ragionevoli per tutelare il diritto alla vita⁸⁸³.

Da un lato, il riconoscimento, nell'articolo 6 DQ (rifusione) che il danno grave può essere perpetrato da soggetti non statuali e la formulazione, in alcune versioni linguistiche, dell'articolo 15, lettera a), che annovera tra i danni gravi la condanna alla pena di morte o l'esecuzione della pena di morte, sembrerebbero avvalorare un'interpretazione più ampia⁸⁸⁴. La Corte suprema amministrativa ha affermato in numerose occasioni che la «pena di morte» di cui all'articolo 15, lettera a), DQ (rifusione) può essere inflitta ed eseguita soltanto da autorità statali o quasi-statali, mentre l'«esecuzione» può essere effettuata anche da soggetti non statuali ai sensi dell'articolo 6, lettera c), DQ (rifusione) e senza alcuna punizione formalizzata o alcun procedimento giuridico⁸⁸⁵. Dall'altro lato, il contesto sistemico e l'iter legislativo di cui all'articolo 15, lettera a), suggeriscono una distinzione tra il fatto che «la pena capitale è diventata una forma di punizione inaccettabile, non più ammissibile»⁸⁸⁶ e la protezione generale della vita umana. Sembrerebbe quindi necessario prevedere che debba sussistere

⁸⁸¹ Corte EDU, *Guida all'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: diritto alla vita*, aggiornata il 30 aprile 2021 [in appresso: Corte EDU, *Guida all'articolo 2 CEDU: diritto alla vita*, 2021], sezione III.C.3, pag. 28. Le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali* (GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17) affermano che le disposizioni dell'articolo 2 della Carta UE corrispondono a quelle dell'articolo 2, paragrafo 1, CEDU e dell'articolo 1 del protocollo n. 6 alla CEDU.

⁸⁸² Cfr. Corte EDU, sentenza del 10 luglio 2001, *Avsar v Turkey*, n. 25657/94, CE:ECHR:2001:0710JUD002565794, riguardante il fratello di un ricorrente che era stato rapito e ucciso dalle guardie del villaggio, che la Corte EDU ha descritto come «volontari civili in una funzione quasi di polizia»; la Corte ha poi riscontrato una violazione dell'articolo 2 CEDU; punti da 413 a 414 e 416. Cfr. anche le seguenti cause della Corte EDU riguardanti le esecuzioni extragiudiziali in Cecenia: sentenza del 24 febbraio 2005, *Khashiyev and Akayeva v Russia*, n. 57942/00 e 57945/00, CE:ECHR:2005:0224JUD005794200, punti da 146 a 147; sentenza del 12 ottobre 2006, *Estamirov and Others v Russia*, n. 60272/00, CE:ECHR:2006:1012JUD006027200, punto 114; sentenza del 26 luglio 2007, *Musayeva and Others v Russia*, n. 74239/01, CE:ECHR:2007:0726JUD007423901, punto 155; e sentenza del 25 novembre 2010, *Amuyeva and Others v Russia*, n. 17321/06, CE:ECHR:2010:1125JUD001732106, punti da 83 a 84. Tra le altre cause figurano: Corte EDU, sentenza del 23 maggio 2001, *Denizci and Others v Cyprus*, n. da 25316 a 25321/94, 27207/95, CE:ECHR:2001:0523JUD002531694 (in appresso: Corte EDU, 2001, *Denizci and Others v Cyprus*), punto 373; e Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Gongadze v Ukraine*, n. 34056/02, CE:ECHR:2005:1108JUD003405602, punto 166.

⁸⁸³ Corte EDU, sentenza del 20 aprile 2004, *Buldan v Turkey*, n. 28298/95, CE:ECHR:2004:0420JUD002829895, punti 81 e 86, e cause turche, a seguito del conflitto nella zona meridionale-orientale della Turchia nel 1993 e nel 1994 con elementi di controguerriglia che prendevano di mira le persone sospettate di sostenere il Partito dei lavoratori del Kurdistan, quali: Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2004, *Nuray Sen v Turkey (No 2)*, n. 25354/94, CE:ECHR:2004:0330JUD002535494; sentenza del 28 marzo 2000, *Mahmut Kaya v Turkey*, n. 22535/93, CE:ECHR:2000:0328JUD002253593 (in appresso: Corte EDU, 2000, *Mahmut Kaya v Turkey*), punti 89 e 101; sentenza del 2 novembre 2004, *Seyhan v Turkey*, n. 33384/96, CE:ECHR:2004:1102JUD003338496, punto 82; e sentenza del 28 marzo 2000, *Kiliç v Turkey*, n. 22492/93, CE:ECHR:2000:0328JUD002249293, punti 64 e 77.

⁸⁸⁴ Cfr., in tal senso, IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the QD and APD*, op. cit. alla nota ⁷⁵⁹, pag. 33.

⁸⁸⁵ Cfr. le seguenti sentenze della Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Cechia): sentenza del 28 luglio 2009, *LO v Ministry of Interior*, n. 5, *Azs 40/2009-74* (sintesi in inglese); sentenza dell'11 febbraio 2009, *AR v Ministry of Interior*, n. 1, *Azs 107/2008-78* (sintesi in inglese); sentenza del 18 marzo 2015, *TB c Ministero dell'Interno*, n. 8, *Azs 92/2014-49*.

⁸⁸⁶ Corte EDU, 2015, *AL (XW) v Russia*, op. cit. alla nota ⁸⁶⁵, punto 64.



almeno un elemento di punizione formalizzata intenzionale da parte dello Stato o di soggetti non statuali, e non un mero pericolo di subire violenze extragiudiziarie⁸⁸⁷. L'articolo 15, lettera a), va quindi distinto dai rischi che hanno origine dalla «violenza indiscriminata» nel contesto di un conflitto armato (cfr. sezione [2.4.4](#) in appresso).

Ai fini dell'articolo 15, lettera a), non occorre che l'esecuzione sia accompagnata da circostanze aggravanti. Di conseguenza, qualsiasi rischio effettivo di esecuzione è sufficiente a giustificare la concessione dello status di protezione sussidiaria, anche se la pena di morte viene comminata per un crimine efferato, fatto salvo il caso in cui si applichi una delle clausole di esclusione.

2.4.3. Tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine [articolo 15, lettera b)]

L'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) recita come segue.

Articolo 15, lettera b), DQ (rifusione)

Sono considerati danni gravi:

[...]

b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; [...]

L'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) contempla tre elementi: 1) la tortura o 2) un'altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, attuato 3) nel paese di origine, come illustrato dalla figura 5.

Figura 5. I diversi elementi di cui all'articolo 15, lettera b)



Dopo alcune osservazioni generali, la sezione [2.4.3](#) contiene sezioni che affrontano ciascuno di questi elementi in successione, seguite da una sezione sulle situazioni particolari ai sensi dell'articolo 15, lettera b), come indicato nella tabella 40.

⁸⁸⁷ Per il testo dell'articolo 1 del protocollo n. 6 della CEDU, cfr. nota ⁸⁷⁵ sopra riportata.





Tabella 40. Struttura della sezione 2.4.3

Sezione	Titolo	Pagina
2.4.3.1	Osservazioni generali	201
2.4.3.2	Tortura	202
2.4.3.3	Altra forma di pena o trattamento inumano o degradante	206
2.4.3.4	Nel paese di origine di un richiedente	212
2.4.3.5	Situazioni particolari ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)	212

2.4.3.1. Osservazioni generali

Secondo quanto affermato dalla CGUE, nella sentenza *MP*, l'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione):

deve essere interpretato e applicato nel rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 4 [della Carta UE], che esprime uno dei valori fondamentali dell'Unione e dei suoi Stati membri e ha un carattere assoluto in quanto è **strettamente connesso al rispetto della dignità umana**, di cui all'articolo 1 della Carta⁸⁸⁸.

L'articolo 4 della Carta UE stabilisce che «[n]essuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Inoltre, nella sentenza *MP*, la CGUE ha proseguito affermando che «ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, dal momento che i diritti garantiti dall'articolo 4 della stessa corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 3 della CEDU, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli loro conferiti da detto articolo 3 della CEDU»⁸⁸⁹. L'articolo 3 CEDU prevede similmente che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Di conseguenza, la giurisprudenza della Corte EDU relativa all'interpretazione dei termini «tortura» e «pene o trattamenti inumani o degradanti» nell'articolo 3 CEDU dovrebbe informare l'interpretazione da dare a tali termini nel contesto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione).

La formulazione dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) differisce tuttavia da quella di cui all'articolo 3 CEDU. L'articolo 15, lettera b), definisce il danno grave come la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente **«nel suo paese di origine»** (grassetto aggiunto). Come rilevato dalla CGUE nella sentenza *M'Bodj*, risulta evidente dall'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) che tale disposizione «è applicabile solo al trattamento inumano o degradante inflitto al richiedente nel suo paese di origine»⁸⁹⁰. Ne consegue che «il legislatore dell'Unione ha previsto il riconoscimento del beneficio della protezione sussidiaria solo quando tale trattamento abbia luogo nel paese d'origine del richiedente»⁸⁹¹ (cfr. anche sezione [2.4.3.4](#) in appresso).

La Corte ha inoltre osservato che «[ai] fini dell'interpretazione di tale disposizione devono essere presi in considerazione, allo stesso titolo degli obiettivi di tale direttiva, determinati elementi propri del contesto in cui si inserisce l'articolo 15, lettera b), [DQ (rifusione)]»⁸⁹².

⁸⁸⁸ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 36 (grassetto aggiunto).

⁸⁸⁹ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 37.

⁸⁹⁰ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33. La CGUE ha preso atto di ciò in relazione alla DQ.

⁸⁹¹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33.

⁸⁹² CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 34.



Affinché si qualifichi come un danno grave di cui all'articolo 15, lettera b), occorre che un atto o misura sia qualificabile come tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante. La giurisprudenza della Corte EDU attribuisce significati specifici ai tre tipi di maltrattamento. Ciascuno di essi può essere distinto in base alla **gravità del dolore inflitto o della sofferenza inflitta e all'intenzione e alla motivazione del trattamento in questione**.

Come ha osservato la Corte EDU, ogni volta che:

ha riscontrato che un allontanamento proposto avrebbe violato l'articolo 3 in ragione di un rischio effettivo di subire maltrattamenti che verrebbero inflitti intenzionalmente nello Stato ricevente, di norma si è astenuta dal considerare se i maltrattamenti in questione dovessero essere qualificati come tortura o pene o trattamenti inumani o degradanti⁸⁹³.

Secondo la Corte EDU, i maltrattamenti, comprese le pene:

devono raggiungere un livello minimo di gravità per rientrare nell'ambito dell'articolo 3 [...] La valutazione di questo livello minimo è, per sua stessa natura, relativa: dipende dalle circostanze di specie, quali la natura e il contesto del trattamento o della pena, la modalità e i metodi della sua esecuzione, la sua durata, i suoi effetti fisici e/o mentali e, in taluni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima⁸⁹⁴.

2.4.3.2. Tortura

La CGUE non si è ancora pronunciata in merito all'interpretazione del termine «tortura» di cui all'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione). Tuttavia, nella *MP* ha ricordato che «i criteri per la concessione della protezione sussidiaria sono definiti sulla base degli strumenti internazionali relativi ai diritti umani»⁸⁹⁵. Nella sentenza *MP* la CGUE ha fatto esplicito riferimento alla convenzione contro la tortura e in particolare all'articolo 14 della stessa⁸⁹⁶. Il caso di specie riguardava un richiedente che, ha osservato la Corte, è «stato torturato dalle autorità del paese d'origine e i cui postumi gravi a livello psicologico potrebbero accentuarsi in modo sostanziale, con il serio rischio che commetta suicidio, in caso di ritorno in tale paese»⁸⁹⁷ (cfr. sezione [2.4.3.5.3](#) in appresso).

⁸⁹³ Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Harkins and Edwards v United Kingdom*, n. 9146/07 e 32650/07, CE:ECHR:2012:0117JUD000914607 (in appresso: Corte EDU, 2012, *Harkins and Edwards*), punto 123. La Corte ha ritenuto che la distinzione «tra la tortura, da un lato, e le pene inumane o degradanti, dall'altro [...] è più facile da operare nel contesto interno in cui, nell'esaminare le denunce presentate ai sensi dell'articolo 3, la Corte è chiamata a valutare o a caratterizzare atti che hanno già avuto luogo. Quando, come nel contesto extraterritoriale, è richiesta una valutazione prospettica, non è sempre possibile stabilire se i maltrattamenti che potrebbero verificarsi nello Stato ricevente saranno sufficientemente gravi da configurarsi come una tortura [...]» (punto 122). Tuttavia, «il carattere assoluto dell'articolo 3 non significa che qualsiasi forma di maltrattamento costituisca un ostacolo all'allontanamento da uno Stato contraente» (punto 129).

⁸⁹⁴ Corte EDU (plenaria), sentenza del 18 gennaio 1978, *Ireland v United Kingdom*, n. 5310/71, CE:ECHR:1978:0118JUD000531071 [in appresso: Corte EDU (plenaria), 1978, *Ireland v UK*], punto 162. Cfr. anche Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*, punto 100; e Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 219. Si noti che in Corte EDU (GC), sentenza del 7 dicembre 2021, *Savran v Denmark*, n. 57467/15, CE:ECHR:2021:1207JUD005746715 [in appresso: Corte EDU (GC), 2021, *Savran*], la Corte EDU ha fatto riferimento alle seguenti cause: Corte EDU (GC), sentenza del 27 maggio 2008, *N v United Kingdom*, n. 26565/05, CE:ECHR:2008:0527JUD002656505 [in appresso: Corte EDU (GC), 2008, *N v United Kingdom*], punto 29; Corte EDU (GC), sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili v Belgium*, n. 41738/10, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*], punto 174; e Corte EDU (GC), sentenza del 28 settembre 2015, *Bouyid v Belgium*, n. 23380/09, CE:ECHR:2015:0928JUD00233800, punto 86.

⁸⁹⁵ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 52. Cfr. anche considerando 34 DQ (rifusione).

⁸⁹⁶ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 52.

⁸⁹⁷ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 45.





Dato che l'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) corrisponde, in sostanza, all'articolo 3 CEDU, la giurisprudenza della Corte EDU dovrebbe essere presa in considerazione nell'interpretazione del significato e della portata del termine «tortura». Al fine di stabilire «se una particolare forma di maltrattamento debba essere qualificata come tortura», la Corte EDU ha rilevato che «sembra che l'intenzione della convenzione fosse quella di attribuire, attraverso questa distinzione, uno stigma speciale ai **trattamenti inumani deliberati che causano sofferenze molto gravi e crudeli**»⁸⁹⁸.

La Corte EDU ha osservato che anche la convenzione contro la tortura opera una tale distinzione, come si evince dall'articolo 1, paragrafo 1, e dall'articolo 16, paragrafo 1⁸⁹⁹, che affermano quanto segue.

Articolo 1, paragrafo 1, e articolo 16, paragrafo 1, della CAT

Art. 1, par. 1. Ai fini della presente convenzione, il termine «tortura» designa **qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali**, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso, o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di essa o su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da ogni altra persona che eserciti pubbliche funzioni, su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non include il dolore o le sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legali, inerenti a tali sanzioni o a esse connessi.

[...]

Art. 16, par. 1. Ogni Stato parte si impegna a proibire in ogni territorio sotto la sua giurisdizione altri atti costitutivi di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che non siano atti di tortura quale definita all'articolo 1, qualora siano compiuti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisce a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito. Gli obblighi enunciati agli articoli 10, 11, 12 e 13, in particolare, sono applicabili sostituendo la menzione di tortura con quella di altre forme di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. [Grassetto aggiunto.]

⁸⁹⁸ Corte EDU (GC), sentenza del 28 luglio 1999, *Selmouni v France*, n. 25803/94, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394 [in appresso: Corte EDU (GC), 1999, *Selmouni*], punto 96 (grassetto aggiunto). In Corte EDU (plenaria), 1978, *Ireland v UK*, op. cit. alla nota ⁸⁹⁷, la Corte ha ritenuto che cinque tecniche (costrizioni in posizione di stress, incappucciamento, esposizione al rumore, privazione del sonno e privazione di acqua e cibo), applicate in combinazione e in modo sistematico per estorcere confessioni, «costituivano indubbiamente un trattamento inumano e degradante», ma «non provocavano sofferenze di particolare intensità e crudeltà implicite nella parola tortura [...]» (punto 167). Corte EDU (GC), sentenza del 25 settembre 1997, *Aydin v Turkey*, n. 23178/94, CE:ECHR:1997:0925JUD002317894 [in appresso: Corte EDU (GC), 1997, *Aydin v Turkey*], punto 82, ha concluso al punto 86 che «l'accumulo di atti di violenza fisica e mentale inflitti alla ricorrente e l'atto particolarmente crudele dello stupro a cui è stata sottoposta [durante la detenzione] equivalgono a tortura». Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 18 dicembre 1996, *Aksoy v Turkey*, n. 21987/93, CE:ECHR:1996:1218JUD00219879 [in appresso: Corte EDU, 1996, *Aksoy v Turkey*], punto 64.

⁸⁹⁹ Corte EDU (GC), 1999, *Selmouni*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 97.



Il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, nella causa *Elmi v Australia*, ha riconosciuto che la tortura ai sensi dell'articolo 1 della convenzione contro la tortura può essere inflitta da funzionari pubblici, indipendentemente dal fatto che rivestano tale ruolo de facto o de iure⁹⁰⁰. L'articolo 3 CEDU non limita invece il significato di «tortura» agli atti compiuti da funzionari pubblici o da altre persone che agiscono a titolo ufficiale, o sotto loro istigazione, oppure con il loro consenso espresso o tacito. Nella causa *Mahmut Kaya v Turkey*, la Corte EDU ha affermato che l'articolo 3 «impone agli Stati di adottare misure volte a garantire che gli individui soggetti alla loro competenza giurisdizionale non siano sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti, compresi i maltrattamenti somministrati da privati»⁹⁰¹.

Di conseguenza, mentre la «tortura» ai sensi della convenzione contro la tortura è limitata ai casi in cui «il dolore o la sofferenza sono inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisce a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso», il testo della DQ (rifusione) non contiene alcuna precisazione in tal senso. Pertanto la *High Court* (Alta Corte) irlandese ha dichiarato che «una siffatta limitazione non si applica all'articolo 15 della direttiva»⁹⁰². Inoltre, il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia ha stabilito che «l'obbligo della presenza di un funzionario pubblico non è previsto dal diritto internazionale consuetudinario in relazione alla responsabilità penale di un individuo per tortura al di fuori del quadro della Convenzione contro la tortura»⁹⁰³.

In *Selmouni*, la Corte EDU ha affermato che la **gravità del dolore o della sofferenza**, ai sensi dell'articolo 1 della convenzione contro la tortura, corrisponde:

al «livello minimo di gravità» richiesto per l'applicazione dell'articolo 3 [CEDU] che, per sua stessa natura, è relativo, ossia dipende dalle circostanze di specie, quali la natura e il contesto del trattamento o della pena, la modalità e i metodi della sua esecuzione, la sua durata, i suoi effetti fisici o mentali e, in taluni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute, ecc. della vittima⁹⁰⁴.

In alcuni casi, un solo atto può causare dolore o sofferenza gravi (ad esempio, uno stupro da parte di un funzionario)⁹⁰⁵. In altri casi, una somma o una combinazione di atti diversi determinerà il raggiungimento della soglia⁹⁰⁶.

La Corte EDU non ha definito con precisione il livello di intensità richiesto. Nella causa *Dikme*, la gravità dell'interrogatorio del ricorrente lo ha lasciato «in uno stato permanente di dolore fisico e di ansia a causa dell'incertezza circa la sua sorte e dei colpi ripetutamente inferti

⁹⁰⁰ Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, pareri del 14 maggio 1999, *SS Elmi v Australia*, n. 120/1998, CAT/C/22/D/120/1998 (in appresso: Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, 1999, *SS Elmi*, n. 120/1998).

⁹⁰¹ Corte EDU, 2000, *Mahmut Kaya v Turkey*, op. cit. alla nota ⁸⁸⁶, punto 115.

⁹⁰² *High Court* (Alta corte, Irlanda), sentenza del 27 luglio 2007, *NH v Minister for Justice*, [2007] IEHC 277, punto 51. In ogni caso, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, 1999, *SS Elmi*, n. 120/1998, op. cit. alla nota ⁹⁰³, ha stabilito che la tortura può essere inflitta da agenti statali de facto.

⁹⁰³ Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (Camera d'appello), sentenza del 12 giugno 2002, *Prosecutor v Kunarac et al.*, n. IT-96-23 e IT-96-23/1-A, punto 148.

⁹⁰⁴ Corte EDU (GC), 1999, *Selmouni*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 100.

⁹⁰⁵ Corte EDU (GC), 1997, *Aydin v Turkey*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 83: «Lo stupro di un detenuto da parte di un funzionario dello Stato deve essere considerato una forma di maltrattamento particolarmente grave e ripugnante, data la facilità con cui l'autore del reato può sfruttare la vulnerabilità e la resistenza indebolita della sua vittima [...] lo stupro lascia sulla vittima profonde cicatrici psicologiche che non rispondono al passare del tempo con la stessa rapidità di altre forme di violenza fisica e mentale [...]».

⁹⁰⁶ Corte EDU (GC), 1999, *Selmouni*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 82.





durante le lunghe sessioni di interrogatorio»⁹⁰⁷. Nella causa *Menesheva*, la ricorrente era una donna di 19 anni che «si confrontava con diversi poliziotti maschi»⁹⁰⁸. Nel suo caso, «i maltrattamenti si sono protratti per diverse ore, durante le quali è stata picchiata due volte e sottoposta ad altre forme di violenze fisiche e morali»⁹⁰⁹. Nella causa *Aksoy*, «oltre al forte dolore ... all'epoca, le prove mediche dimostrano che i maltrattamenti inferti hanno portato a una paralisi di entrambe le braccia che è durata per qualche tempo»⁹¹⁰. Nel contesto dell'espulsione, nella causa *MA/France* la Corte EDU ha tenuto conto del fatto che nel paese d'origine le persone sospettate di terrorismo erano detenute senza controllo giudiziario e senza alcuna comunicazione con il mondo esterno e «potevano essere sottoposte a maltrattamenti, compresa la tortura»⁹¹¹. La Corte EDU ha ritenuto che le pratiche carcerarie descritte nelle COI, quali «interrogatori incessanti a qualsiasi ora del giorno e della notte, minacce, percosse, scosse elettriche, ingestione forzata di grandi quantità di acqua sporca, urina o prodotti chimici e sospensione dal soffitto per le braccia», «raggiungessero senza dubbio l'intensità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione»⁹¹².

Per quanto riguarda l'intenzione, nella causa *Ireland v United Kingdom*, la Corte EDU ha sottolineato che la tortura è «un trattamento inumano **deliberato** che causa sofferenze molto gravi e crudeli»⁹¹³.

Devono essere prese in considerazione tutte le circostanze e la **finalità sottesa** all'inflizione di atti vietati dall'articolo 3 CEDU. Tra gli esempi di tali finalità di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della convenzione contro la tortura figurano «ottenere da [una persona] o da una terza persona

⁹⁰⁷ Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2000, *Dikme v Turkey*, n. 20869/92, CE:ECHR:2000:0711JUD002086992, punto 95. Durante l'interrogatorio, il richiedente è stato ripetutamente preso a pugni e calci; la sua testa è stata sbattuta contro il muro; ha subito colpi ai genitali; è stato sospeso per le braccia per lunghi periodi con le mani legate dietro la schiena; sono state somministrate scosse elettriche ai piedi, alla lingua, ai genitali e alla zona dietro le orecchie, mentre dell'acqua veniva versata sul suo corpo per aumentare l'effetto delle scosse elettriche; è stato messo in vasche di acqua ghiacciata; è stato spogliato nudo più volte e ha subito una finta esecuzione (punto 74).

⁹⁰⁸ Corte EDU, sentenza del 9 marzo 2006, *Menesheva v Russia*, n. 59261/00, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, punto 61.

⁹⁰⁹ Cfr. nota ⁹⁰⁸ sopra riportata. La richiedente è stata strangolata da un funzionario di polizia e «diversi altri poliziotti hanno iniziato a picchiarla». Per circa due ore le hanno inferto calci e colpi alle gambe, l'hanno scaraventata da una parte all'altra della stanza, l'hanno picchiata con un manganello e le hanno sbattuto la testa contro le pareti. Mentre la picchiavano l'hanno accusata di mentire, l'hanno insultata e minacciata di stupro e di violenza contro la sua famiglia» (punto 14).

⁹¹⁰ Corte EDU, 1996, *Aksoy v Turkey*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 64. L'appellante è stato sottoposto a una «impiccagione palestinese» (ossia «è stato denudato, con le braccia legate insieme dietro la schiena e sospeso per le braccia»).

⁹¹¹ Corte EDU, sentenza del 1° febbraio 2018, *MA/France*, n. 9373/15, CE:ECHR:2018:0201JUD000937315, punto 54 (traduzione non ufficiale).

⁹¹² Corte EDU, 2018, *MA/France*, op. cit. alla nota ⁹¹⁴, punto 55 (traduzione non ufficiale). Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 3 dicembre 2009, *Daoudi v France*, n. 19576/08, CE:ECHR:2009:1203JUD001957608, punti 37 e 71; e Corte EDU, sentenza del 26 gennaio 2017, *X v Switzerland*, n. 16744/14, CE:ECHR:2017:0126JUD001674414, punto 64.

⁹¹³ Corte EDU (plenaria), 1978, *Ireland v UK*, op. cit. alla nota ⁸⁹⁷, punto 167 (grassetto aggiunto). Analogamente, in *Aksoy*, la Corte EDU ha ritenuto che «l'«impiccagione palestinese» avrebbe potuto essere inflitta solo deliberatamente; in effetti, sarebbe stato necessario un certo grado di preparazione e di sforzo per eseguirla»; Corte EDU, 1996, *Aksoy v Turkey*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 64. In Corte EDU, 2014, *Al Nashiri v Poland*, op. cit., alla nota ⁸⁷⁵, l'obiettivo delle tecniche di interrogatorio legalmente sanzionate era quello di «spezzare» psicologicamente il detenuto, massimizzare il suo senso di vulnerabilità e di impotenza e ridurre o eliminare la sua volontà di resistere [...] agli sforzi per ottenere informazioni critiche»; «persuadere [i detenuti] a fornire informazioni sulle minacce e sul terrorismo in modo tempestivo»; «creare uno stato di impotenza e dipendenza appresa»; e il loro concetto sotteso era «usare pressioni tanto fisiche quanto psicologiche in modo completo, sistematico e cumulativo per influenzare [...] il comportamento, per superare la posizione di resistenza di un detenuto» (punto 515).



informazioni o una confessione, punirla [...], o intimidire o costringere lei o una terza persona a fare qualcosa, oppure qualsiasi motivo basato su una discriminazione di qualsiasi tipo»⁹¹⁴.

Infine, la Corte EDU ha affermato che:

[...] considerando che la convenzione è uno «strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni attuali» [...] alcuni atti che in passato sono stati classificati come «trattamenti inumani e degradanti» in contrapposizione alla «tortura» potrebbero essere classificati diversamente in futuro [...]»⁹¹⁵.

2.4.3.3. Altra forma di pena o trattamento inumano o degradante

La CGUE non si è ancora pronunciata in merito alla definizione di «pene o trattamenti inumani o degradanti» nel contesto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione).

Ciò nonostante, nella sentenza *Jawo*, ha rilevato che:

[...] per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta, che corrisponde all'articolo 3 della CEDU e il cui significato e la cui portata sono quindi, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, i medesimi di quelli conferiti dalla suddetta convenzione, le carenze menzionate al punto precedente della presente sentenza devono raggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, la quale dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie⁹¹⁶.

Per quanto concerne la sua interpretazione del trattamento ai sensi dell'articolo 3 CEDU, la Corte EDU ha ribadito in numerose occasioni che tale trattamento «deve raggiungere un **livello minimo di gravità**»⁹¹⁷. La Corte ha statuito altresì che: «[l]a valutazione di questo livello minimo di gravità è **relativa**: dipende da tutte le circostanze del caso, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e mentali e, in taluni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima»⁹¹⁸. «Ulteriori fattori» individuati dalla Corte, da considerare, figurano «lo scopo

⁹¹⁴ La Corte EDU ha individuato tali finalità, ad esempio in Corte EDU, sentenza del 19 settembre 2017, *Zolotorev v Russia*, n. 13408/07, CE:ECHR:2017:0919JUD001340807, punto 71, con riferimento all'obiettivo di estrarre informazioni per ottenere una confessione; Corte EDU, sentenza del 30 settembre 2014, *Bulgaru v Moldavia*, n. 35840/09, CE:ECHR:2014:0930JUD003584009, punto 20: «intenzione di ottenere informazioni, infliggere punizioni o intimidire»; e Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2017, *Shestopalov v Russia*, n. 46248/07, CE:ECHR:2017:0328JUD004624807, punto 46: con riferimento all'obiettivo di «umiliare [l'appellante], spingerlo alla sottomissione e fargli confessare il reato». Cfr., *a contrario*, Corte EDU, 2001, *Denizci and Others v Cyprus*, op. cit. alla nota ⁸⁸⁵, punto 384; Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 2009, *Denis Vasilyev v Russia*, n. 32704/04, CE:ECHR:2009:1217JUD003270404, punto 114; e Corte EDU, 2014, *Al Nashiri v Poland*, op. cit. alla nota ⁸⁷⁵, punto 515, che fa riferimento a «misure specificamente concepite [...] per estorcere informazioni o confessioni oppure per ottenere intelligence da sospetti terroristi catturati».

⁹¹⁵ Corte EDU (GC), 1999, *Selmouni*, op. cit. alla nota ⁹⁰¹, punto 101 (riferimenti alla relativa giurisprudenza della Corte EDU omessi).

⁹¹⁶ CGUE (GS), sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, EU:C:2019:218 [in appresso: CGUE (GS), 2019, *Jawo*], punto 91.

⁹¹⁷ Grassetto aggiunto. Cfr. ad esempio le cause di cui alla nota ⁸⁹⁷ sopra riportata e Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2012, *Bureš v Czech Republic*, n. 37679/08, CE:ECHR:2012:1018JUD003767908 (in appresso: Corte EDU, 2012, *Bureš v Czech Republic*), punto 84; e Corte EDU (GC), sentenza del 1° giugno 2010, *Gäfgen v Germany*, n. 22978/05, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805 [in appresso: Corte EDU (GC), 2010, *Gäfgen v Germany*], punto 88. Cfr. anche CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 38.

⁹¹⁸ Grassetto aggiunto. Corte EDU, 2012, *Bureš v Czech Republic*, op. cit. alla nota ⁹²⁰, punto 84; e Corte EDU (GC), 2010, *Gäfgen v Germany*, op. cit. alla nota ⁹²⁰, punto 88. Cfr. anche i casi relativi a persone gravemente malate: Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 174, a cui si è fatto riferimento in CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 38; e Corte EDU (GC), 2021, *Savran v Denmark*, op. cit. alla nota ⁸⁹⁷. Cfr. anche CGUE, sentenza del 15 ottobre 2019, *Dumitru-Tudor Dorobantu*, C-128/18, EU:C:2019:857, punto 59.





per il quale il trattamento è stato inflitto, nonché l'intenzione o motivazione che l'hanno ispirato, come pure il suo contesto, ad esempio un'atmosfera di grande tensione e forte carico emotivo»⁹¹⁹.

La CNDA (Francia) ha preso in considerazione il caso di un giovane afgano i cui genitori e il cui fratello erano morti e la cui casa era stata distrutta durante gli scontri tra le forze governative e quelle talebane. I talebani hanno poi cercato di reclutarlo e in seguito lo hanno accusato di tradimento. È fuggito dal paese nel 2015 all'età di 16 anni, non aveva famiglia in Afghanistan, era vulnerabile e isolato e aveva problemi di salute fisica e mentale. In seguito alla vittoria dei talebani nell'agosto 2021 e alla partenza delle forze straniere, detto organo giudiziario ha rilevato che il conflitto durato anni era terminato, ma che la disorganizzazione generale del paese aveva dato vita a elementi più o meno incontrollati, tra cui diversi gruppi talebani locali. Detto organo giudiziario ha ritenuto che, dato il livello di violenza, insicurezza e arbitrarietà da parte delle autorità de facto e dati i problemi di salute del richiedente, vi fossero ragioni sostanziali per ritenere che quest'ultimo avrebbe corso un rischio effettivo e personale di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti qualora fosse tornato nel paese⁹²⁰.

Una situazione di estrema povertà materiale che raggiunge la gravità dei trattamenti inumani o degradanti può derivare dalla particolare vulnerabilità del richiedente⁹²¹. In linea con l'articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione), tale valutazione deve essere effettuata «in base alle circostanze personali» e tenere conto «della situazione individuale e delle circostanze personali» del richiedente, compresa l'eventuale vulnerabilità⁹²².

La Corte EDU considera un trattamento «**inumano**», tra l'altro, «quando è premeditato, è stato inflitto per diverse ore di seguito e ha causato danni fisici o sofferenze fisiche o mentali intense»⁹²³.

Nel valutare se un trattamento o una punizione sono «**degradanti**», la Corte EDU considera se «l'obiettivo è quello di umiliare e svilire la persona interessata e se [...] ha danneggiato la sua personalità in modo incompatibile con l'articolo 3»⁹²⁴. I trattamenti degradanti sono stati descritti anche come trattamenti «tali da suscitare nella vittima sentimenti di paura, angoscia

⁹¹⁹ Corte EDU, 2012, *Bureš v Czech Republic*, op. cit. alla nota ⁹²⁰, punto 84; e Corte EDU (GC), 2010, *Gäfgen v Germany*, op. cit. alla nota ⁹²⁰, punto 88.

⁹²⁰ CNDA (Francia), sentenza del 21 settembre 2021, *M. A.*, n. 18037855 C+.

⁹²¹ CGUE (GS), sentenza del 19 marzo 2019, *Bashar Ibrahim e a./Bundesrepublik Deutschland and Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov*, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219 [in appresso: CGUE (GS), 2019, *Ibrahim*], punto 93, sentenza nel contesto della quale la CGUE ha esaminato l'ammissibilità delle domande di protezione internazionale per i beneficiari di protezione sussidiaria che erano state concesse in un altro Stato membro.

⁹²² Cfr. EASO, *Vulnerability — Judicial analysis*, op. cit. alla nota ⁶³, parte 6.

⁹²³ Corte EDU (GC), sentenza del 26 ottobre 2000, *Kudła v Poland*, n. 30210/96, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096 [in appresso: Corte EDU (GC), 2000, *Kudła v Poland*], punto 92; Corte EDU, sentenza del 15 luglio 2002, *Kalashnikov v Russia*, n. 47095/99, CE:ECHR:2002:0715JUD004709599 [in appresso: Corte EDU, 2002, *Kalashnikov v Russia*], punto 95; e Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 220.

⁹²⁴ Cfr. ad esempio Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2001, *Keenan v United Kingdom*, n. 272229/95, CE:ECHR:2001:0403JUD002722995 [in appresso: Corte EDU, 2001, *Keenan v UK*], punto 110; Corte EDU, 2002, *Kalashnikov v Russia*, op. cit. alla nota ⁹²⁶, punto 95; Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 220; e Corte EDU (GC), sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c Italia*, n. 16483/12, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *Khlaifia e altri*], punto 160.



e inferiorità in grado di umiliarla o svilirla»⁹²⁵, e come «in grado di spezzare la sua resistenza fisica o morale [...] o di spingerla ad agire contro la sua volontà o coscienza»⁹²⁶. Anche se svolti senza l'intento di umiliare o svilire il ricorrente, può bastare «che la vittima sia umiliata ai suoi stessi occhi, anche se non lo è agli occhi di altri»⁹²⁷.

Per quanto concerne le **pene** inumane o degradanti, «la sofferenza e l'umiliazione devono in ogni caso andare al di là di quelle inevitabilmente conseguenti ad una data forma legittima di trattamento o pena»⁹²⁸.

In genere le azioni o sanzioni giudiziarie per reati comuni non sono qualificabili come trattamenti inumani fatto salvo il caso in cui la pena inflitta sia «nettamente sproporzionata». La Corte ha dichiarato che l'imposizione di «qualsiasi pena nettamente sproporzionata è contraria all'articolo 3 della Convenzione», ma che «solo in casi rari ed eccezionali sarà soddisfatto il criterio della netta sproporzione»⁹²⁹. In linea di principio «la scelta di un determinato regime di giustizia penale fatta da uno Stato, ivi compreso il riesame della pena e le modalità di liberazione, non è soggetta in linea di principio al controllo europeo [...] esercitato [dalla Corte]»⁹³⁰. La Corte EDU ha tuttavia qualificato una condanna all'ergastolo senza possibilità di riesame e di riduzione come una violazione dell'articolo 3 CEDU⁹³¹. Un periodo di attesa molto lungo prima di qualsiasi progresso verso un riesame della possibile liberazione può essere sufficiente per concludere che la legislazione non offre de facto la riducibilità delle pene a vita⁹³². Inoltre, la Corte EDU ha stabilito che le minacce di lapidazione (per adulterio) possono equivalere a tortura o a pene o trattamenti inumani o degradanti⁹³³.

⁹²⁵ Cfr. ad esempio Corte EDU (GC), 2000, *Kudła v Poland*, op. cit. alla nota ⁹²⁶, punto 92. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 25 aprile 1978, *Tyrrer v United Kingdom*, n. 5856/72, punto 30; Corte EDU, 2001, *Keenan*, op. cit. alla nota ⁹²⁷, punto 110; Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 220; e Corte EDU (GC), 2016, *Khlaifia e altri*, op. cit. alla nota ⁹²⁷, punto 160.

⁹²⁶ Cfr. ad esempio Corte EDU, 2001, *Keenan v UK*, op. cit. alla nota ⁹²⁷, punto 110.

⁹²⁷ Cfr. ad esempio Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 220.

⁹²⁸ Corte EDU (GC), 2000, *Kudła v Poland*, op. cit. alla nota ⁹²⁶, punto 92. Cfr. anche articolo 1, paragrafo 1, della Convenzione contro la tortura e Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2019, *AMIFrance*, n. 12148/18, CE:ECHR:2019:0429JUD001214818, punto 125. La Corte EDU ha riconsiderato la propria giurisprudenza in un caso che riguardava il rischio di maltrattamento di un sospetto terrorista nelle carceri algerine. Sebbene alcuni aspetti della procedura penale algerina pongano ancora in dubbio la garanzia di un processo equo (lunga custodia da parte della polizia, accesso limitato a un avvocato e a un medico), la Corte non ha constatato un rischio effettivo di maltrattamento. Cfr., di contro, Corte EDU, sentenza del 9 gennaio 2018, *X v Switzerland*, n. 36417/16, CE:ECHR:2018:0109JUD003641716, punti da 27 a 30 e 57, in relazione a sospetti terroristi provenienti dal Marocco, nel contesto della quale «fonti internazionali affidabili [...] mostrano che la detenzione arbitraria e la tortura continuano a verificarsi [...]».

⁹²⁹ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2013, *Vinter e altri c Regno Unito*, n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, punto 102.

⁹³⁰ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2013, *Vinter e altri c Regno Unito*, n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, punto 104.

⁹³¹ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2013, *Vinter e altri c Regno Unito*, n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, punti da 104 a 121. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 4 settembre 2014, *Trabelsi v Belgium*, n. 140/10, CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, punti da 137 a 139; e Corte EDU (GC), sentenza del 12 febbraio 2008, *Kafkaris v Cyprus*, n. 21906/04, CE:ECHR:2008:0212JUD002190604 [in appresso: Corte EDU (GC), 2008, *Kafkaris*], punti da 97 a 99.

⁹³² In questo caso, il riesame era possibile dopo 40 anni, il che si accompagnava alla mancanza di sufficienti garanzie procedurali nel contesto della procedura di riesame. Corte EDU, sentenza del 4 ottobre 2016, *TP e AT v Hungary*, n. 37871/14 e 73986/14, CE:ECHR:2016:1004JUD003787114, punti da 49 a 50. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 17 giugno 2021, *Sándor Varga e altri c Ungheria*, n. 39734/15, 35530/16 e 26804/18, CE:ECHR:2021:0617JUD003973415, punti da 48 a 49.

⁹³³ Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2000, *Jabari v Turkey*, n. 40035/98, CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punti da 41 a 42.





Le misure **che privano una persona della sua libertà** possono comportare un'intensa sofferenza fisica o mentale che costituisce un trattamento inumano o degradante. Tuttavia la Corte EDU ha sancito che:

[...] non si può affermare che una misura di custodia cautelare ponga di per sé un problema ai sensi dell'articolo 3 [CEDU]. Allo stesso modo, non si può interpretare [tale] articolo [...] come una misura avente l'effetto di sancire un obbligo generale a rilasciare un detenuto per motivi di salute [...].

Questa disposizione impone tuttavia allo Stato di assicurarsi che ogni persona sia detenuta in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità della sua detenzione non la sottopongano a uno stress o a una prova la cui intensità superi l'inevitabile livello di sofferenza inerente a una tale misura e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della carcerazione, la sua salute e il suo benessere siano assicurati in maniera adeguata [...] ⁹³⁴.

La Corte ha rilevato altresì che nel valutare le «condizioni di detenzione, occorre tenere conto degli effetti cumulativi delle stesse, così come delle accuse specifiche presentate» dalla persona interessata ⁹³⁵.

Nei casi di detenzione o trattenimento, la vulnerabilità della persona detenuta è un fattore da tenere in considerazione nella valutazione dei trattamenti degradanti ⁹³⁶. Ad esempio, la Corte EDU ha sottolineato l'estrema vulnerabilità dei minori ⁹³⁷ e delle donne in stato di gravidanza ⁹³⁸ nel contesto della detenzione di migranti. Analogamente, la Corte ha considerato vulnerabili le persone con problemi di salute mentale ⁹³⁹ che rischierebbero la detenzione o il trattenimento nel paese d'origine. A seconda delle condizioni di detenzione, una persona può essere vulnerabile anche in virtù del suo orientamento sessuale ⁹⁴⁰.

Nel valutare se una persona corra «un rischio effettivo di trattamento inumano o degradante in ragione delle condizioni generali di detenzione» ai sensi dell'articolo 4 della Carta UE, la

⁹³⁴ Corte EDU (GC), 2002, *Kalashnikov v Russia*, op. cit. alla nota ⁹²⁶, punto 95.

⁹³⁵ Cfr. nota ⁹³⁴ sopra riportata. Cfr. anche Corte EDU (GC), sentenza del 20 ottobre 2016, *Muršić v Croazia*, n. 7334/13, CE:ECHR:2016:1020JUD000733413 [in appresso: Corte EDU (GC), 2016, *Muršić v Romania*], punto 110; e Corte EDU, sentenza del 31 maggio 2018, *Al Nashiri v Romania*, n. 33234/12, CE:ECHR:2018:0531JUD003323412 [in appresso: Corte EDU, 2018, *Al Nashiri v Romania*], punto 675.

⁹³⁶ Nella causa *Khlaifia*, la Corte EDU ha preso in considerazione diversi fattori per «determinare se la soglia di gravità sia stata raggiunta», tra cui «l'eventuale stato di vulnerabilità nel quale potrebbe trovarsi la vittima». Cfr. anche Corte EDU (GC), 2016, *Khlaifia e altri*, op. cit. alla nota ⁹²⁷, punto 160, lettera c), e punti da 161 a 162.

⁹³⁷ Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2017, *SF and Others v Bulgaria*, n. 8138/16, CE:ECHR:2017:1207JUD000813816, punti da 79 a 83, che riguardava una coppia e i loro tre figli minorenni. Date le condizioni di detenzione, i minori sono stati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, anche se per poco tempo.

⁹³⁸ Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2021, *RR and Others v Hungary*, n. 36037/17, CE:ECHR:2021:0302JUD003603717, punti da 58 a 65, che riguardavano minori e donne in stato di gravidanza.

⁹³⁹ Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2012, *Babar Ahmad and Others v United Kingdom*, n. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09, CE:ECHR:2012:0410JUD002402707 (in appresso: Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*); e Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2013, *Aswat v United Kingdom*, n. 17299/12, CE:ECHR:2013:0416JUD001729912 (in appresso: Corte EDU, 2013, *Aswat v United Kingdom*). Occorre considerare la vulnerabilità dei malati mentali e la loro incapacità di lamentarsi del modo in cui vengono colpiti da un determinato trattamento. Gli elementi da considerare sono: «a) le patologie del prigioniero, b) l'adeguatezza dell'assistenza e delle cure mediche prestate durante il trattenimento e c) l'opportunità di mantenere la misura di trattenimento alla luce dello stato di salute del richiedente» (punto 50).

⁹⁴⁰ Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2016, *OM v Hungary*, n. 9912/15, CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, punto 53.



CGUE ha fatto riferimento altresì alla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 3 CEDU per quanto riguarda le **condizioni di detenzione** nel contesto delle consegne ai sensi di un mandato d'arresto europeo⁹⁴¹. La CGUE ha fatto riferimento alla conclusione della Corte EDU secondo cui «il fatto che lo spazio personale di cui dispone un detenuto sia inferiore a 3 m² in una cella collettiva fa nascere una forte presunzione di violazione dell'articolo 3 della CEDU»⁹⁴². La forte presunzione:

può, di norma, essere superata solo se: in primo luogo, le riduzioni dello spazio personale in rapporto al minimo obbligatorio di 3 m² sono brevi, occasionali e minori; in secondo luogo, esse si accompagnano a una libertà di movimento sufficiente fuori della cella e ad attività fuori cella adeguate, e, in terzo luogo, l'istituto offre, in linea generale, condizioni di detenzione dignitose e la persona interessata non è sottoposta ad altri elementi ritenuti circostanze aggravanti delle cattive condizioni di detenzione⁹⁴³.

Tra gli esempi di trattamenti inumani o degradanti nel contesto della detenzione figurano il «completo isolamento sensoriale, associato al totale isolamento sociale», che può distruggere la personalità⁹⁴⁴; la mancata disponibilità di cure mediche adeguate per le persone malate⁹⁴⁵; la mancanza di assistenza psichiatrica per le persone con problemi di salute mentale⁹⁴⁶; un sovraffollamento grave⁹⁴⁷; la mancanza di movimento fuori dalla cella⁹⁴⁸; la mancanza di possibilità di svolgere esercizio fisico o di trascorrere del tempo al di fuori della cella sovraffollata⁹⁴⁹; spazio individuale insufficiente, mancanza di igiene o ventilazione e illuminazione insufficienti⁹⁵⁰; isolamento di fatto eccessivamente rigoroso per un periodo eccessivamente lungo in un container senza la possibilità di fare esercizio fisico all'esterno

⁹⁴¹ CGUE (GS), sentenza del 5 aprile 2016, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, cause riunite C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 94. Cfr. EASO, *Introduzione al CEAS – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota 8, sezione 3.4.3, in merito al fatto che il mandato d'arresto europeo, disciplinato dalla «decisione quadro [che], in quanto legislazione derivata dell'UE, è simile al regolamento Dublino III nella misura in cui entrambi i sistemi sono basati sul concetto di "fiducia reciproca" tra gli Stati membri».

⁹⁴² CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, *ML*, domanda di pronuncia pregiudiziale, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, punto 92.

⁹⁴³ CGUE, 2018, *ML*, op. cit. alla nota ⁹⁴⁵, punto 93. Cfr. anche CGUE, sentenza del 15 ottobre 2019, *Dumitru-Tudor Dorobantu*, C-128/18, EU:C:2019:857.

⁹⁴⁴ Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 206.

⁹⁴⁵ Cfr., a contrario, Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 215; e Corte EDU, sentenza del 25 marzo 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, n. 40324/16 e 12623/17, CE:ECHR:2021:0325JUD004032416 [in appresso: Corte EDU, 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*], punto 111.

⁹⁴⁶ Cfr., a contrario, Corte EDU, 2013, *Aswat v UK*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 55.

⁹⁴⁷ Corte EDU (GC), 2016, *Khlaifia e altri*, op. cit. alla nota ⁹²⁷, punto 165. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 10 marzo 2015, *Varga e altri c Ungheria*, n. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 e 64586/13, CE:ECHR:2015:0310JUD001409712, punti da 69 a 78 (sovraffollamento carcerario); Corte EDU (GC), 2016, *Muršić c Croazia*, op. cit. alla nota ⁹³⁸, punti da 103 a 141 (sovraffollamento carcerario); Corte EDU, sentenza del 25 aprile 2017, *Rezmives and Others v Romania*, n. 61467/12, 39516/13, 48231/13 e 68191/13, CE:ECHR:2017:0425JUD006146712, punti da 75 a 79 (sovraffollamento, condizioni materiali di detenzione e igiene); e Corte EDU, sentenza del 26 novembre 2009, *Nazarov v Russia*, n. 13591/05, CE:ECHR:2009:1126JUD001359105, punto 83 (sovraffollamento).

⁹⁴⁸ Corte EDU, 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, op. cit. alla nota ⁹⁴⁸, punto 124.

⁹⁴⁹ Cfr., a contrario, Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punti 214 e 222.

⁹⁵⁰ Corte EDU, 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, op. cit. alla nota ⁹⁴⁸, punto 111; cfr. anche Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2010, *Porumb v Romania*, n. 19832/04, CE:ECHR:2010:1207JUD001983204, punto 72; Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2012, *Radu Pop v Romania*, n. 14337/04, CE:ECHR:2012:0717JUD001433704, punto 96.



e successiva detenzione che espone la persona a rischi per la salute a causa dell'inutile collocazione con i nuovi arrivati in quarantena per la COVID-19⁹⁵¹. Cfr. anche tabella 41.

La Corte EDU ha fornito un elenco esemplificativo di fattori che sono decisivi al fine di concludere che i detenuti sono stati sottoposti a trattamenti inumani o degradanti⁹⁵². Allo stesso tempo, la Corte ha rilevato che tali elementi «dipendono strettamente dai fatti del caso e quindi non se ne potrà dimostrare facilmente la sussistenza in un contesto di estradizione o espulsione»⁹⁵³.

Tabella 41. Elenco illustrativo delle condizioni di detenzione che possono costituire un trattamento inumano o degradante nei paesi di rimpatrio, secondo la giurisprudenza della Corte EDU⁹⁵⁴

Un regime altamente restrittivo con lunghi periodi di isolamento sociale senza il supporto di familiari e amici per una persona affetta da un disturbo mentale ⁹⁵⁵
Assenza di cure mediche adeguate per le persone malate ⁹⁵⁶
Sovraffollamento grave ⁹⁵⁷ (mancanza di spazio personale)
Mancanza di ventilazione, illuminazione o servizi igienici ⁹⁵⁸
Mancanza di movimento o di svago al di fuori di una cella sovraffollata ⁹⁵⁹
Isolamento sensoriale completo, associato ad un isolamento sociale totale ⁹⁶⁰
Mancanza di assistenza psichiatrica per le persone affette da problemi di salute mentale ⁹⁶¹

Analogamente, le condizioni di detenzione di coloro che sono in attesa dell'esecuzione della pena di morte (ossia di coloro che si trovano nel «**braccio della morte**») sono state ritenute un trattamento di questo tipo nella causa *Soering*⁹⁶², «tenuto conto del lunghissimo periodo trascorso nel braccio della morte in condizioni così estreme, con l'angoscia sempre presente e crescente dell'attesa dell'esecuzione della pena di morte, e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la sua età e il suo stato mentale al momento del reato»⁹⁶³. Più di recente, è stato confermato nella causa *Al Nashiri v Romania* che «qualunque sia il metodo di esecuzione, l'estinzione della vita comporta un certo dolore fisico. Inoltre, è inevitabile che il fatto di sapere di dover morire per mano dello Stato susciti un'intensa sofferenza psicologica»⁹⁶⁴.

⁹⁵¹ Corte EDU, sentenza dell'11 marzo 2021, *Feilazoo v Malta*, n. 6865/19, CE:ECHR:2021:0311JUD000686519 (in appresso: Corte EDU, 2021, *Feilazoo v Malta*), punti da 90 a 92.

⁹⁵² Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 178. Tali fattori riguardano: la presenza di premeditazione; il fatto che la misura possa essere stata concepita per spezzare la resistenza o la volontà del richiedente; un'intenzione di svilire o umiliare un richiedente o, in assenza di una tale intenzione, il fatto che la misura sia stata attuata in modo tale da causare comunque sensazioni di paura, angoscia o inferiorità; l'assenza di una giustificazione specifica per la misura imposta; la natura punitiva arbitraria della misura; il lasso di tempo per il quale la misura è stata imposta; e il fatto che vi sia stato un certo grado di ansia o disagio di un'intensità superiore al livello inevitabile di sofferenza intrinsecamente connesso alla detenzione. Cfr. anche Corte EDU, 2012, *Harkins and Edwards*, op. cit. alla nota ⁸⁹⁶, punto 130.

⁹⁵³ Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 178.

⁹⁵⁴ Cfr. anche Consiglio d'Europa, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Prisoners' rights*, dicembre 2020.

⁹⁵⁵ Corte EDU, 2013, *Aswat v UK*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punti da 56 a 57.

⁹⁵⁶ Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 215.

⁹⁵⁷ Corte EDU, 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, op. cit. alla nota ⁹⁴⁸, punto 123.

⁹⁵⁸ Cfr., a contrario, Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 219.

⁹⁵⁹ Corte EDU, 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, op. cit. alla nota ⁹⁴⁸, punto 124.

⁹⁶⁰ Corte EDU, 2012, *Babar Ahmad and Others*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 103.

⁹⁶¹ Cfr., a contrario, Corte EDU, 2013, *Aswat v UK*, op. cit. alla nota ⁹⁴², punto 55.

⁹⁶² Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*, op. cit. alla nota ²⁸³.

⁹⁶³ Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*, op. cit. alla nota ²⁸³, punto 111.

⁹⁶⁴ Corte EDU, 2018, *Al Nashiri v Romania*, op. cit. alla nota ⁹³⁸, punto 727.



2.4.3.4. Nel paese di origine di un richiedente

Nella sentenza *M'Bodj*, la CGUE ha confermato, secondo la formulazione chiara dell'articolo 15, lettera b), che questa disposizione:

è applicabile solo al trattamento inumano o degradante inflitto al richiedente nel suo paese di origine. Ne consegue che il legislatore dell'Unione ha previsto il riconoscimento del beneficio della protezione sussidiaria solo quando tale trattamento abbia luogo **nel paese d'origine del richiedente**⁹⁶⁵.

Ai sensi dell'articolo 2, lettera n), DQ (rifusione), «paese di origine» significa «il paese o i paesi di cui il richiedente è cittadino o, per un apolide, in cui aveva precedentemente la dimora abituale»⁹⁶⁶.

2.4.3.5. Situazioni particolari ai sensi dell'articolo 15, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)

Questa sezione affronta la situazione dei richiedenti protezione internazionale che sono fuggiti da situazioni particolari ed esamina l'eventuale rilevanza di tali situazioni ai fini della protezione sussidiaria, come illustrato nella tabella 42. Alcune ulteriori situazioni particolari sono trattate nella parte 3, che prende in considerazione tanto le condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati quanto quelle per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Si tratta di persone in fuga dalla tratta e dalla schiavitù moderna, da pericoli ambientali e di casi legati alla COVID-19.

Le situazioni di conflitto armato sono trattate in dettaglio nella sezione 2.4.4. Tali situazioni sono affrontate nel contesto dello status di rifugiato nella sezione 3.2.1 e nel contesto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) nella sezione 3.2.2.

Tabella 42. Struttura della sezione 2.4.3.5

Sezione	Titolo	Pagina
2.4.3.5.1	Situazione economica generale esistente nel paese di origine	212
2.4.3.5.2	Violenza domestica e violenza sessuale	214
2.4.3.5.3	Casi medici	215

2.4.3.5.1. Situazione economica generale esistente nel paese di origine

Le gravi condizioni economiche e umanitarie nel paese d'origine non sono in genere in grado, di per sé, di configurarsi come un trattamento inumano o degradante⁹⁶⁷ e pertanto non determinano l'ammissibilità alla protezione sussidiaria. Ciò è espresso in maniera esplicita al considerando 35 DQ (rifusione). La CGUE non si è ancora pronunciata in merito ad alcun caso che affronti una situazione del genere nel contesto della protezione sussidiaria. Tuttavia,

⁹⁶⁵ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33 (grassetto aggiunto). Cfr. anche sezione 2.3 sopra riportata.

⁹⁶⁶ Per le norme relative alla determinazione della nazionalità o dell'apolidia, cfr. sezione 1.3.2 sopra riportata.

⁹⁶⁷ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282.





nel contesto di un trasferimento Dublino, la CGUE ha affermato che, a volte, l'«estrema deprivazione materiale» può essere equiparata a un trattamento inumano o degradante⁹⁶⁸.

Anche se tali condizioni dovessero raggiungere la soglia del trattamento inumano o degradante, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione), il danno in questione dovrebbe assumere la forma di un comportamento da parte di un terzo [articolo 6 DQ (rifusione)]⁹⁶⁹.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha ritenuto che un trattamento inumano o degradante imputabile a una situazione umanitaria precaria nel paese d'origine determina l'ammissibilità alla protezione sussidiaria soltanto se tale trattamento è intenzionalmente inflitto da un responsabile di un danno grave⁹⁷⁰. Analogamente, la Corte del circondario di Tallinn ha affermato che le difficoltà sociali ed economiche non costituiscono un motivo per concedere la protezione sussidiaria⁹⁷¹.

Per quanto concerne il raggiungimento della soglia di trattamento inumano o degradante, nella sentenza *M.S.S. v Belgium and Greece* la Corte EDU ha preso in considerazione il caso di un richiedente che viveva per strada, senza risorse o accesso a strutture sanitarie, e senza alcun mezzo per provvedere ai suoi bisogni essenziali⁹⁷². La Corte ha ritenuto che «tali condizioni di vita, associate all'incertezza prolungata nella quale è rimasto [il richiedente] e alla totale mancanza di qualsiasi prospettiva di migliorare la propria situazione, abbiano raggiunto il livello di gravità richiesto per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 [CEDU]»⁹⁷³.

Nella sentenza *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha concluso che le condizioni nei campi per sfollati interni nel paese di origine erano sufficientemente terribili da costituire un trattamento inumano o degradante⁹⁷⁴. Le condizioni nei campi comportavano un accesso limitato a cibo ed acqua, un accesso limitato a un riparo, il sovraffollamento, la mancanza di servizi igienici, la criminalità e lo sfruttamento, inoltre vi erano poche prospettive di miglioramento della situazione.

⁹⁶⁸ CGUE (GS), 2019, *Jawo*, op. cit. alla nota ⁹¹⁹, punto 92, nella quale la Corte ritiene che l'estrema deprivazione materiale si verifica se «non consent[re] a una persona] di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e [...] pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana». La CGUE ha fatto riferimento alla Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punti da 252 a 263. Cfr. anche sezione 2.4.3.3 sopra riportata, che fa riferimento alla sentenza della CGUE nella causa *Jawo* e a CGUE (GS), 2019, *Ibrahim*, op. cit. alla nota ⁹²⁴, punti 90 e 93.

⁹⁶⁹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35.

⁹⁷⁰ BVerwG (Germania), sentenza del 20 maggio 2020, n. 1 C 11.19, DE:BVerwG:2020:200520U1C11.19.0 [in appresso: BVerwG (Germania), 2020, n. 1 C 11.19]. Detto organo giudiziario ha fatto riferimento alla giurisprudenza della CGUE, all'articolo 6 e al considerando 35 DQ (rifusione), e ha affermato che le conclusioni della CGUE nella sentenza *M'Bodj* non riguardano soltanto situazioni di sistemi di assistenza sanitaria insufficienti, ma tutti i casi di condizioni di vita generalmente inumane nel paese d'origine (punto 12).

⁹⁷¹ *Ringkonnakohtud* (Corte del circondario) di Tallinn (Estonia), sentenza del 20 settembre 2019, n. 3-19-951, riguardante un richiedente ucraino proveniente dalla parte del paese non interessata dal conflitto (sintesi in inglese).

⁹⁷² Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 263. La Grecia era tenuta a fornire ai richiedenti asilo una sistemazione e condizioni materiali dignitose, secondo le norme stabilite nel quadro della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96) (punto 250).

⁹⁷³ Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 263. Cfr. anche Corte EDU (GC), sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel v Switzerland*, n. 29217/12, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, punto 98.

⁹⁷⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punti da 291 a 292. La Corte EDU ha fatto riferimento al suo approccio di cui in Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰.



2.4.3.5.2. *Violenza domestica e violenza sessuale*

La giurisprudenza nazionale dimostra che le donne che non sono disposte a tornare nel loro paese di origine in ragione del timore di subire violenze sessuali, compresa la violenza domestica e il matrimonio forzato, possono essere considerate rifugiate (cfr. sezioni [1.4.4.7](#) e [1.6.2.4.2](#) sopra riportate). Qualora non soddisfino le condizioni per ottenere la qualifica di rifugiate, tali donne possono comunque beneficiare di una protezione sussidiaria in ragione di un rischio effettivo di danno grave⁹⁷⁵.

In Germania, ad esempio, un caso riguardava una giovane donna sunnita che si era opposta alla decisione del suo consiglio di famiglia nell'Iraq settentrionale fuggendo in Europa. Nella sua sentenza, l'Alta corte amministrativa della Baviera ha affermato che la minaccia di un matrimonio forzato, in questo caso organizzato dai genitori della donna, può configurarsi come un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ⁹⁷⁶. Detto organo giudiziario ha statuito che:

il diritto al matrimonio è garantito dalle convenzioni internazionali (articolo 13 CEDU [sic], articolo 9 della Carta UE, articolo 16, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite). Secondo l'opinione unanime della letteratura sul diritto in materia di stranieri, un atto di coercizione atto a costringere al matrimonio è in ogni caso un atto riprovevole che viola il diritto all'autodeterminazione della donna⁹⁷⁷.

In Francia, la CNDA ha stabilito che, in una popolazione in cui il matrimonio forzato è così comune da essere una norma sociale, le ragazze e le donne che intendono evitare un matrimonio imposto contro la loro volontà costituiscono un determinato gruppo sociale⁹⁷⁸ e hanno quindi diritto allo status di rifugiate. Tuttavia, il medesimo organo giudiziario ha concesso la protezione sussidiaria nel caso di una donna di origine saharawi, nata in un campo profughi in Algeria e che aveva vissuto nel Sahara occidentale, che aveva subito violenze domestiche da parte del suocero e un matrimonio forzato. Detto organo giudiziario ha affermato che sembra che la violenza domestica trasgredisca le usanze e le leggi locali nel Sahara occidentale; pertanto, tali donne non costituiscono un determinato gruppo sociale.

⁹⁷⁵ In Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2009, *Opuz v Turkey*, n. 33401/02, CE:ECHR:2009:0609JUD003340102, al punto 161, la Corte ha stabilito che la violenza domestica subita dalla ricorrente, «sotto forma di lesioni fisiche e pressioni psicologiche, [era] sufficientemente grave da costituire un maltrattamento ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione». Il caso non si è svolto nel contesto di un ritorno nel paese di origine. Sebbene le autorità statali non fossero rimaste del tutto passive nel contrastare la violenza domestica, la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 3 CEDU «a seguito della mancata adozione, da parte delle autorità dello Stato, di misure di protezione sotto forma di un efficace deterrente contro gravi violazioni dell'integrità della persona della ricorrente da parte del marito» (punto 169).

⁹⁷⁶ VGH della Baviera, sentenza del 17 marzo 2016, n. [13a B 15.30241](#) (in appresso: VGH della Bavaria, 2016, n. [13a B 15.30241](#)). Tale causa riguardava soltanto la protezione sussidiaria. Il diniego dello status di rifugiato, confermato dall'organo giudiziario di primo grado, non è stato impugnato dalla ricorrente. L'autorità accertante ha contestato la decisione di concedere la protezione sussidiaria, ma il ricorso è stato respinto dall'Alta corte amministrativa.

⁹⁷⁷ VGH della Baviera, 2016, n. [13a B 15.30241](#), op. cit. alla nota ⁹⁷⁹, punto 21 (traduzione non ufficiale). Anziché fare riferimento all'articolo 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo), detto organo giudiziario intendeva presumibilmente fare riferimento all'articolo 12 CEDU (diritto al matrimonio).

⁹⁷⁸ CNDA (Francia), sentenza del 20 luglio 2018, *Mme E.*, n. 15031912 R, punto 3; e CNDA (Francia), sentenza del 20 luglio 2018, *Mme D.*, n. 17042624 R, punto 3. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 18 maggio 2017, *Mme H.*, n. 15013446, punto 4, riguardante una donna di Gibuti soggetta a rischio di matrimonio forzato; sentenza del 19 aprile 2017, *Mme C.*, n. 16034664 C, punto 4, riguardante una donna della Costa d'Avorio soggetta a rischio di matrimonio forzato e mutilazione genitale femminile; e sentenza del 27 settembre 2016, *Mme T.*, n. 15004721, riguardante una lesbica del Camerun che era stata costretta a sposarsi con la forza. Per ulteriori esempi di tali casi, cfr. sezione [1.6.2.4.2](#) sopra riportata, in particolare la tabella 17.



Allo stesso tempo, mancava una protezione per queste donne e la richiedente era quindi ammissibile a beneficiare della protezione sussidiaria⁹⁷⁹.

Anche altri strumenti sui diritti umani impongono agli Stati obblighi positivi per proteggere le donne dalla violenza sessuale e di genere. Il comitato della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) ha espresso il parere secondo cui gli Stati:

sono tenuti a proteggere le donne dall'esposizione a un rischio effettivo, personale e prevedibile di forme gravi di discriminazione contro le donne, compresa la violenza di genere, indipendentemente dal fatto che tali conseguenze si verifichino al di fuori dei confini territoriali dello Stato parte d'invio⁹⁸⁰.

2.4.3.5.3. Casi medici

La CGUE si è occupata, più specificamente, di **casi medici** nel contesto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione).

Nel valutare un caso in cui il richiedente soffriva di una grave malattia e non esistevano cure adeguate nel paese d'origine, la CGUE ha osservato che «devono inoltre essere presi in considerazione, allo stesso titolo degli obiettivi di tale direttiva, determinati elementi propri del contesto in cui si inserisce l'articolo 15, lettera b), [DQ (rifusione)]»⁹⁸¹.

La CGUE ha sottolineato che l'articolo 6 DQ (rifusione) relativo ai responsabili di danno grave «corroborava l'idea secondo cui siffatto danno deve essere costituito dal comportamento di un terzo e che esso non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine»⁹⁸². La Corte ha fatto riferimento al considerando 26 DQ [attuale considerando 35 DQ (rifusione)] secondo il quale «i rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave»⁹⁸³. Ha inoltre rilevato che «la direttiva

⁹⁷⁹ CNDA (Francia), sentenza del 21 dicembre 2016, *Mme A.*, n. 15026470 C. Cfr. Malvasio, F., «[Judicial protection and vulnerable categories: how vulnerable persons are dealt with before the French National Asylum Court in relation to evidence and credibility assessment](#)», *Conferenza IARMJ di Catania*, 12-14 settembre 2018.

⁹⁸⁰ Comitato CEDAW, *General Recommendation No 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, CEDAW/C/GC/32, 15 novembre 2014, punto 22. Cfr. anche Comitato CEDAW, pareri del 15 luglio 2019, *RSAA et al v Denmark*, CEDAW/C/73/D/86/2015, punto 8.9. Il caso di specie riguardava una cittadina giordana (originariamente una rifugiata palestinese apolide che aveva acquisito la cittadinanza in seguito al suo matrimonio con un giordano) che si era opposta al matrimonio forzato delle sue figlie ed era fuggita dal marito dopo che questi l'aveva picchiata. La donna ha presentato domanda di protezione internazionale in Danimarca. Il comitato ha accolto l'asserzione secondo cui «non aveva potuto chiedere la protezione delle autorità in Giordania prima della sua partenza e non avrebbe potuto farlo al suo ritorno [...] tenendo conto del livello di tolleranza nei confronti della violenza contro le donne in Giordania, in particolare della persistenza dei cosiddetti "reati d'onore", nonostante i recenti emendamenti giuridici, del modello di mancata risposta alle denunce di abuso da parte delle donne e del continuo ricorso delle autorità giordane alla detenzione amministrativa o alla "custodia protettiva" di donne e ragazze che rischiano di diventare vittime di tali crimini» (punto 8.7). Il comitato ha raccomandato allo Stato di astenersi dall'espulsione forzata. Cfr. anche comitato CEDAW, *General Recommendation No 19 (1992) on violence against women*, A/47/3.

⁹⁸¹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 34. Il richiedente soffriva di postumi gravi in seguito a un'aggressione di cui sarebbe stato vittima nello Stato membro ospitante (Belgio) (punto 17) e gli era stato concesso di rimanervi in considerazione del suo stato di salute e dell'assenza di cure adeguate nel suo paese d'origine (punto 24).

⁹⁸² CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35.

⁹⁸³ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 36, che fa riferimento al considerando 26 DQ, identico al considerando 35 DQ (rifusione).



mir[a] a completare, tramite la protezione sussidiaria, la protezione dei rifugiati» e che «nel suo ambito di applicazione non rientrano tuttavia le persone autorizzate a soggiornare [...] per altre ragioni, vale a dire a titolo discrezionale e per ragioni caritatevoli o umanitarie»⁹⁸⁴.

La CGUE ha concluso quanto segue:

[n]e consegue che il rischio di deterioramento dello stato di salute di un cittadino di un paese terzo affetto da una grave malattia dovuto all'assenza di terapie adeguate nel suo paese di origine, senza che sia in discussione una **privazione di assistenza sanitaria inflittagli intenzionalmente**, non basta a implicare il riconoscimento a quest'ultimo del beneficio della protezione sussidiaria⁹⁸⁵.

Nella sentenza *MP* la CGUE ha esaminato il caso di un richiedente che «[è] stato torturato dalle autorità del paese d'origine e i cui postumi gravi a livello psicologico potrebbero accentuarsi in modo sostanziale, con il serio rischio che commetta suicidio, in caso di ritorno in tale paese»⁹⁸⁶.

Innanzitutto la Corte ha rilevato «che la circostanza che la persona interessata abbia subito, in passato, atti di tortura perpetrati dalle autorità del suo paese di origine non consente di giustificare, di per sé, il riconoscimento del beneficio della protezione sussidiaria in un momento in cui non sussiste più alcun rischio effettivo che tali atti di tortura si riproducano in caso di ritorno in tale paese»⁹⁸⁷. Allo stesso tempo la Corte ha dichiarato che:

la causa delle attuali condizioni di salute del cittadino di un paese terzo [...] vale a dire le torture inflitte dalle autorità del suo paese di origine in passato, così come l'aumento sostanziale dei propri disturbi psichiatrici, in caso di ritorno nel paese d'origine, che sarebbe dovuta al trauma psicologico che continua a subire a causa di tali atti di tortura, sono elementi rilevanti ai fini dell'interpretazione dell'articolo 15, lettera b), [DQ]⁹⁸⁸.

La CGUE ha preso in considerazione l'articolo 14 della convenzione contro la tortura⁹⁸⁹, tenendo conto delle diverse finalità e dei diversi meccanismi di protezione che la DQ e

⁹⁸⁴ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 36 (grassetto aggiunto), che fa riferimento al punto 37 ai considerando 5, 6, 9 e 24 DQ, che corrispondono ai considerando 6, 12, 15 e 33 DQ (rifusione).

⁹⁸⁵ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 36 (grassetto aggiunto). Ciò è stato confermato in CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 49.

⁹⁸⁶ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 45. Il richiedente «presentava i postumi di torture, soffriva di una grave forma depressiva e di disturbo da stress post traumatico, mostrava forti tendenze al suicidio e sembrava seriamente determinato a commettere suicidio in caso di ritorno» al suo paese di origine (punto 19). La CGUE ha inoltre paragonato il caso di specie alla causa *M'Bodj*, nel contesto della quale il richiedente aveva sofferto di problemi di salute in quanto vittima di un'aggressione nello Stato membro ospitante (punto 47). Cfr. anche sezione 2.4.3.2 sopra riportata.

⁹⁸⁷ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 30. Per le implicazioni dell'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) in questo caso di specie e in generale, cfr. sezione 2.5.2.

⁹⁸⁸ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 48.

⁹⁸⁹ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 52. Il riferimento era al considerando 25 (DQ) [attuale considerando 34 DQ (rifusione)]. La CGUE ha rilevato che, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione contro la tortura, gli Stati parte di tale convenzione «hanno l'obbligo di garantire, nei loro ordinamenti, alla vittima di un atto di tortura il diritto al risarcimento che comprenda i mezzi necessari ad una riabilitazione la più completa possibile» (punto 52).





detta convenzione perseguono⁹⁹⁰. La Corte ha ritenuto che fosse necessario accertare la probabilità che il richiedente, qualora rimpatriato:

sia esposto [...] a un rischio di privazione intenzionale di cure adeguate al trattamento dei postumi fisici o mentali degli atti di tortura commessi dalle autorità di tale paese. Così avverrebbe se [...] il cittadino di un paese terzo rischia di commettere suicidio a causa del trauma derivante dalle torture che gli sono state inflitte dalle autorità del suo paese di origine [e] risulti chiaro che le stesse autorità, nonostante l'obbligo di cui all'articolo 14 della Convenzione contro la tortura, non siano disposte a garantirne la riabilitazione. Un rischio del genere potrebbe anche presentarsi qualora risultasse che dette autorità abbiano un comportamento discriminatorio in termini di accesso ai servizi di assistenza sanitaria, avente l'effetto di rendere più difficile, per taluni gruppi etnici o alcune categorie di persone [...] l'accesso al trattamento dei postumi fisici o mentali degli atti di tortura commessi da tali autorità⁹⁹¹.

Nei casi in cui i cittadini di paesi terzi siano intenzionalmente privati di cure adeguate per i postumi della tortura, per motivi discriminatori, nel loro paese d'origine, si dovrebbe esaminare se detti motivi discriminatori possano far sì che il richiedente si qualifichi come rifugiato (cfr. sezione 1.6 sopra riportata).

Ne consegue che la portata dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) differisce da quella dell'articolo 3 CEDU in questi casi. Nei casi medici, la CGUE ha comunque fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 3 CEDU per interpretare i trattamenti inumani ai sensi dell'articolo 4 e dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE⁹⁹².

La CGUE ha ricordato che l'articolo 3 CEDU riguarda:

la sofferenza dovuta ad una malattia naturalmente sopravvenuta, fisica o mentale [...] se è o rischia di essere esacerbata da un trattamento risultante da condizioni di detenzione, da un'espulsione o da altri provvedimenti, per il quale le autorità possono essere ritenute competenti, purché le sofferenze che ne conseguono raggiungano il livello minimo di gravità richiesto [da tale] articolo⁹⁹³.

⁹⁹⁰ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 54. Al punto 56, la CGUE ha dichiarato che: «salvo ignorare gli ambiti propri a ciascuno dei due regimi, la possibilità per un cittadino di un paese terzo che si trova in una situazione come quella di MP di beneficiare del regime di protezione sussidiaria non può derivare da qualsiasi violazione dell'articolo 14 della Convenzione contro la tortura da parte dello Stato d'origine del cittadino». Le finalità della DQ (rifusione) e della Convenzione contro la tortura sono diverse. La maggior parte delle disposizioni di quest'ultima si concentra sulla proibizione o sulla prevenzione della tortura o di altre pene o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti da parte degli Stati parte (articoli 2 e 16 della Convenzione contro la tortura). Cfr. Comitato contro la tortura, *General Comment No 2 of 24 January 2008 — Implementation of article 2 by states parties*, CAT/C/GC/2, punto 3. La finalità della DQ (rifusione) invece è assicurare che gli Stati membri applichino «criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e [...] assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone [...]» [considerando 12 DQ (rifusione)].

⁹⁹¹ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 57.

⁹⁹² CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punti da 36 a 37 e 41.

⁹⁹³ Cfr. nota ⁹⁹² sopra riportata., che fa riferimento a Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punti da 174 a 175, e CGUE, 2017, *CK e altri*, op. cit. alla nota ²²⁷, punto 68. Nella causa *Paposhvili*, il ricorrente soffriva di leucemia, era stato sottoposto a cicli di chemioterapia ed era a rischio di gravi complicazioni che richiedevano un monitoraggio regolare in un contesto specializzato. Il ricorrente è stato trattato con un farmaco molto costoso non disponibile nel suo paese d'origine (Georgia) ed era in lista d'attesa per la donazione degli organi.



La stessa soglia di gravità deve essere soddisfatta nel caso di una malattia che «non sia sopravvenuta per cause naturali, nell'ipotesi in cui la mancanza di cure a cui sarebbe esposta tale persona, una volta espulsa, non derivi da atti od omissioni intenzionali dello Stato verso il quale è rinviata»⁹⁹⁴.

Nella sentenza *MP* la CGUE ha stabilito che l'articolo 4 e l'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE «ostano a che uno Stato membro espella un cittadino di un paese terzo qualora tale espulsione comporti, in sostanza, un aumento, in modo significativo e irrimediabile, del disturbo mentale di cui soffre, in particolare qualora [...] tale deterioramento metta in pericolo la sua stessa sopravvivenza»⁹⁹⁵. Tuttavia, ha rilevato che:

la circostanza che l'articolo 3 della CEDU [...] osta, in casi del tutto eccezionali, a che un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia sia allontanato verso un paese in cui non sono disponibili terapie adeguate, non implica che egli debba essere autorizzato a soggiornare in uno Stato membro a titolo della protezione sussidiaria ai sensi della [DQ]⁹⁹⁶.

La CGUE ha fatto riferimento alla sentenza della Corte EDU nella causa *Paposhvili*, che ha definito «casi estremamente eccezionali» le situazioni che comportano:

l'allontanamento di una persona gravemente malata in relazione alla quale sussistono seri motivi di credere che, sebbene non corra nessun rischio imminente di morire, dovrebbe far fronte, in ragione dell'assenza di trattamenti adeguati nel paese di destinazione, o in mancanza di accesso ad essi, a un rischio effettivo di essere esposta a un declino grave, rapido e irreversibile delle sue condizioni di salute, che comporterebbe intense sofferenze o una significativa riduzione della sua speranza di vita⁹⁹⁷.

In Francia, la CNDA ha rilevato che l'equivalente nel diritto nazionale dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) non copre una situazione nella quale un richiedente gravemente malato subirebbe un trattamento inumano o degradante se fosse rimpatriato a causa della

⁹⁹⁴ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 39. La CGUE ha fatto riferimento a Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2013, *SHH v United Kingdom*, n. 60367/10, CE:ECHR:2013:0129JUD006036710 (in appresso: Corte EDU, 2013, *SHH v UK*), punto 89, nel contesto della quale il richiedente, a cui era stata amputata la gamba destra, ha distinto il suo caso da quello di *N v United Kingdom* per il fatto che non aveva una malattia sopravvenuta per cause naturali e non necessitava di farmaci. La Corte EDU ha osservato che il danno futuro deriverebbe dalla mancanza di risorse sufficienti per fornire cure mediche o assistenza sociale, piuttosto che da atti od omissioni intenzionali delle autorità dello Stato verso il quale il richiedente è rinviato (punto 94). In Corte EDU (GC), 2021, *Savran v Denmark*, op. cit. alla nota ⁹²¹, la Corte EDU ha dichiarato di aver «costantemente applicato i medesimi principi nei casi riguardanti l'espulsione di richiedenti gravemente malati, indipendentemente dal particolare tipo di problema medico, somatico o mentale, alla base della loro condizione di salute» (punto 137). Il caso riguardava un richiedente affetto da schizofrenia. Le prove mediche indicavano che, se avesse interrotto la terapia, avrebbe potuto avere una ricaduta con «gravi conseguenze per sé e per il suo contesto» (punto 142). Da alcune dichiarazioni mediche, la Corte EDU ha constatato che, sebbene «una ricaduta avrebbe probabilmente comportato un "comportamento aggressivo" e "un rischio significativamente più elevato di reati contro altre persone" [...] [ciò] non poteva essere descritto come "risultante in una sofferenza intensa" per il richiedente stesso» (punto 143). Di conseguenza la Corte ha stabilito che la soglia di gravità ai sensi dell'articolo 3 CEDU non era stata raggiunta (punto 147).

⁹⁹⁵ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 43. Cfr. anche CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 39.

⁹⁹⁶ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 46.

⁹⁹⁷ Corte EDU (GC), 2016, *Paposhvili*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 183, citato in CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 40. Tale soglia è stata ribadita in Corte EDU (GC), 2021, *Savran v Denmark*, op. cit. alla nota ⁹²¹.





mancanza di un'assistenza sanitaria adeguata, fatto salvo il caso in cui il richiedente non sia intenzionalmente privato di tale assistenza⁹⁹⁸.

In un caso riguardante una domanda a norma dell'articolo 3 CEDU di opposizione al rimpatrio, la Corte suprema del Regno Unito ha ritenuto che:

sebbene spetti al richiedente fornire prove circa la sua condizione medica, al trattamento in corso (compresa la probabile idoneità di qualsiasi altro trattamento) e l'effetto che avrebbe l'impossibilità di accedervi, lo Stato che attua il rimpatrio è maggiormente in grado di raccogliere prove sulla disponibilità e sull'accessibilità di un trattamento adeguato nello Stato verso il quale il richiedente è rinviato⁹⁹⁹.

L'insufficienza di cure mediche nel paese d'origine può essere pertinente anche quando si considera il principio di *non-refoulement* ai sensi dell'articolo 15 della convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), che garantisce la libertà dalla tortura o da pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹⁰⁰⁰. Il comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha ritenuto nella causa *NL* che le autorità statali debbano valutare «se vi siano motivi sostanziali per ritenere che la richiedente corra un rischio effettivo di danno irreparabile come contemplato dagli articoli 10 [diritto alla vita] e 15» in caso di allontanamento¹⁰⁰¹. Nel caso di specie, la richiedente aveva presentato alle autorità nazionali diversi certificati medici che indicavano che le sue condizioni di salute erano gravi e avrebbero messo in pericolo la sua vita in assenza delle cure che riceveva nello Stato in questione. Il comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha stabilito che «la mancata valutazione da parte delle autorità nazionali di tale rischio per la richiedente alla luce delle informazioni a loro disposizione sullo stato di salute dell'autrice si è configurata come una violazione dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione»¹⁰⁰².

2.4.4. Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale [articolo 15, lettera c)]

L'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) afferma quanto segue.

⁹⁹⁸ CNDA (Francia), ordinanza del 16 maggio 2017, *M. B.*, n. 17706661 C+ [segnalata in CNDA (Francia), *Recueil contentieux du droit d'asile, année 2017*, pagg. 98-100].

⁹⁹⁹ *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 29 aprile 2020, *AM (Zimbabwe) v Secretary of State for the Home Department* [2020] UKSC 17, punto 33.

¹⁰⁰⁰ Il comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha constatato che la convenzione ha un'applicazione extraterritoriale. Cfr. comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, pareri del 28 agosto 2020, *NL v Sweden*, comunicazione n. CRPD/C/23/D/60/2019 (in appresso: comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2020, *NL*), punto 7.5. L'UE ha ratificato la CRPD e le conseguenze di tale ratifica sono descritte brevemente alla nota ⁵⁰.

¹⁰⁰¹ Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, 2020, *NL*, op. cit. alla nota ¹⁰⁰³, punto 7.8.

¹⁰⁰² Cfr. nota ¹⁰⁰¹ sopra riportata. Cfr. anche comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, pareri del 6 settembre 2021, *ZH v Sweden*, CRPD/C/25/D/58/2019, punti 10.4 e 10.7, che riscontrano anch'essi una violazione dell'articolo 15 CRPD.



Articolo 15, lettera c), DQ (rifusione)

Sono considerati danni gravi:

[...]

- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Nella sentenza *Elgafaji*, la CGUE osserva che i termini di cui all'articolo 15, lettere a) e b), «riguardano situazioni in cui il richiedente la protezione sussidiaria è esposto in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare»¹⁰⁰³. Per contro, la Corte ha affermato che «il danno definito all'art. 15, lett. C), della direttiva, consistendo in una “minaccia grave e individuale alla vita o alla persona” del richiedente, riguarda il rischio di un danno più generale»¹⁰⁰⁴. La Corte ha rilevato che l'articolo 15, lettera c), fa riferimento:

in modo più ampio [a] una «minaccia [...] alla vita o alla persona» di un civile, piuttosto che [a] determinate violenze. Inoltre, tale minaccia è inerente ad una situazione generale di «conflitto armato interno o internazionale». Infine, la violenza in questione all'origine della detta minaccia viene qualificata come «indiscriminata», termine che implica che essa possa estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale.¹⁰⁰⁵.

Il danno grave di cui all'articolo 15, lettera c), deve verificarsi nel paese d'origine del richiedente¹⁰⁰⁶.

I diversi elementi dell'articolo 15, lettera c), che devono essere tutti soddisfatti, sono illustrati nella figura 6. Ciascun elemento è descritto nelle sottosezioni che seguono.

Figura 6. I diversi elementi di cui all'articolo 15, lettera c)



L'approccio della CGUE è stato descritto come sistemico o «meta-teleologico», che si concentra non solo sull'oggetto e lo scopo delle disposizioni pertinenti, ma anche su quelli del

¹⁰⁰³ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 32.

¹⁰⁰⁴ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33.

¹⁰⁰⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 34.

¹⁰⁰⁶ Cfr. l'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione), che si riferisce a una persona che, «se ritornasse nel paese di origine [...] correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15».





regime dell'UE nel complesso, basandosi sulle norme di tutela dei diritti umani contenute nella Carta UE e sui valori fondanti dell'organizzazione¹⁰⁰⁷.

Come illustrato nella sezione [2.4.3](#) sopra riportata, la CGUE ha stabilito che «l'articolo 15, lettera b), [DQ] corrisponde, nella sostanza, all'articolo 3 CEDU»¹⁰⁰⁸. Per contro, la CGUE ha dichiarato che:

l'art. 15, lett. C), della direttiva è una disposizione con un contenuto diverso da quello dell'art. 3 della CEDU e deve pertanto essere interpretato autonomamente, pur nel rispetto dei diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU¹⁰⁰⁹.

Per quanto riguarda l'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), sebbene la CGUE abbia ritenuto che il suo contenuto sia diverso da quello dell'articolo 3 CEDU, alcuni aspetti sono ispirati dalla giurisprudenza della Corte EDU¹⁰¹⁰.

La CGUE non ha ancora affrontato la questione se i richiedenti che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) e che fuggono da un conflitto armato possano aver titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera a) e/o b), DQ (rifusione).

La sezione [2.4.4](#) consta di cinque sottosezioni, riportate nella tabella 43.

Tabella 43. Struttura della sezione [2.4.4](#)

Sezione	Titolo	Pagina
2.4.4.1	«Conflitto armato interno o internazionale»	221
2.4.4.2	«Violenza indiscriminata»	222
2.4.4.3	«Minaccia grave e individuale»	223
2.4.4.4	Nesso tra «minaccia grave e individuale» e «violenza indiscriminata»	237
2.4.4.5	«La vita o la persona di un civile»	238

L'appendice [A](#) sintetizza l'esame dei casi in situazioni di conflitto armato.

2.4.4.1. «Conflitto armato interno o internazionale»

L'ambito di applicazione dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) comprende le situazioni di «conflitto armato interno o internazionale».

La CGUE non si è ancora occupata del significato di conflitto armato internazionale. Il significato di **conflitto armato interno** è stato tuttavia chiarito dalla CGUE nella sentenza *Diakité*. Detta sentenza ha spiegato che si ha:

¹⁰⁰⁷ Cfr. ad esempio Moreno Lax, V., «Of autonomy, autarky, purposiveness and fragmentation: the relationship between EU asylum law and international humanitarian law», in Cantor, D. e Durieux, J.-F. (a cura di), *Refuge from Inhumanity? War refugees and international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2014, pag. 298.

¹⁰⁰⁸ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28. Per ulteriori dettagli cfr. sezioni [2.4.1](#) e [2.4.3.1](#) sopra riportate e [2.4.4.3.2](#) in appresso.

¹⁰⁰⁹ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28.

¹⁰¹⁰ Cfr. nota ¹⁰⁰⁹ sopra riportata. La Corte EDU, d'altra parte, non si è detta persuasa del fatto che l'articolo 3 CEDU «non offra una protezione paragonabile a quella offerta dall'[articolo 15, lettera c), DQ]». Cfr. Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 226; e EASO, *Introduzione al CEAS — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁸, pagg. 73-74.



l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione¹⁰¹¹.

Nel giungere a questa conclusione, la CGUE ha chiarito che il regime di protezione sussidiaria e il diritto internazionale umanitario «perseguono scopi diversi e istituiscono meccanismi di protezione chiaramente separati»¹⁰¹². Pertanto, «la possibilità di beneficiare [della protezione sussidiaria] non può essere subordinata alla constatazione che siano integrate le condizioni di applicazione del [diritto umanitario internazionale]»¹⁰¹³. Di conseguenza, la CGUE ha descritto le proprie conclusioni in merito al significato di conflitto armato interno come stabilite «sulla base del [...] significato abituale [di tali termini] nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati»¹⁰¹⁴.

A seconda della situazione del paese, potrebbe essere necessario che gli organi giudiziari decidano se vi sia effettivamente uno scontro armato nel senso descritto dalla Corte. La definizione della CGUE, ad esempio, sembra escludere una situazione in cui vi è un solo gruppo armato che si confronta con la popolazione generale.

2.4.4.2. «Violenza indiscriminata»

Il termine «violenza indiscriminata» indica la fonte del tipo specifico di danno grave individuato all'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione). Nella sentenza *Elgafaji*, la CGUE ha dichiarato che la violenza all'origine della minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente viene qualificata come «indiscriminata», «termine che implica che essa possa estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale»¹⁰¹⁵.

Ad esempio, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), riferendosi anche alla sentenza *Elgafaji*, ha considerato i bombardamenti o le sparatorie indiscriminati:

indiscriminati nel senso che, sebbene possano avere obiettivi specifici o generici, espongono inevitabilmente i comuni civili che si trovano accidentalmente sul luogo

¹⁰¹¹ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 35. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 28 settembre 2017, *Mme I.B.*, n. 15030837 C [in appresso: CNDA (Francia), 2017, *Mme I.B.*, n. 15030837 C], nel contesto della quale detto organo giudiziario ha ritenuto che gli scontri armati di diversi gruppi armati (gli ex Séléka da un lato e le milizie anti-Balaka dall'altro) potessero essere qualificati come un conflitto armato interno. Nel giungere a questa conclusione, la CNDA ha fatto riferimento, tra l'altro, alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

¹⁰¹² CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 24. Cfr. anche il punto 23, il quale recita: «[b]enché il diritto internazionale umanitario miri, segnatamente, a fornire, nella zona di conflitto, una protezione alle popolazioni civili limitando gli effetti della guerra sulle persone e sui beni, esso non prevede, a differenza dell'articolo 2, lettera e), [DQ], letto congiuntamente all'articolo 15, lettera c) della medesima, la concessione di una protezione internazionale a determinati civili che si trovano al di fuori della zona di conflitto e del territorio delle parti al conflitto».

¹⁰¹³ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 26.

¹⁰¹⁴ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 27.

¹⁰¹⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 34; CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 26.





a quanto descritto nelle argomentazioni come danno collaterale. Con l'espressione «obiettivi specifici» ci riferiamo a individui o gruppi di individui, quali funzionari dell'esercito o di polizia. I mezzi adottati possono essere le bombe, che possono colpire altri oltre all'obiettivo, o le sparatorie, che producono un rischio minore ma comunque effettivo di danni collaterali. Con obiettivi generali facciamo riferimento ad attacchi più indiscriminati contro, ad esempio, sunniti o sciiti o viceversa. Tali attacchi possono comportare l'esplosione di bombe in luoghi affollati quali i mercati o in cui si svolgono processioni o raduni religiosi¹⁰¹⁶.

In relazione alla grave situazione ambientale, ai conflitti etnici e politici e alla povertà nel 2020 nel Delta del Niger, la Corte suprema di cassazione italiana ha confermato la conclusione dell'organo giudiziario di primo grado secondo cui l'insicurezza che ne è derivata, legata a sabotaggi, rapimenti e attacchi contro la polizia, non ha raggiunto il livello di violenza indiscriminata, nel contesto di un conflitto armato o di una situazione equivalente, necessario ai fini dell'ottenimento della protezione sussidiaria¹⁰¹⁷.

Con un effetto analogo, l'UNHCR interpreta il termine «indiscriminato» come comprensivo «sia degli atti di violenza non mirati a un determinato oggetto o individuo, sia degli atti di violenza mirati a un determinato oggetto o individuo ma i cui effetti possono arrecare danno ad altri»¹⁰¹⁸.

2.4.4.3. «Minaccia grave e individuale»

Il danno definito all'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) fa riferimento a una «minaccia grave e individuale» alla vita o alla persona di un civile. Tali termini sono esaminati nelle sottosezioni che seguono.

2.4.4.3.1. Il significato di «minaccia grave e individuale»

Nella causa *Elgafaji*, la CGUE ha affermato che il termine «individuale» deve essere inteso:

nel senso che esso riguarda danni contro civili a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso [...] raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. C), della direttiva¹⁰¹⁹.

In *Elgafaji*, la Corte osserva che l'interpretazione «può assicurare una propria sfera di applicazione all'art. 15, lett. C), [DQ (rifusione)]¹⁰²⁰. La CGUE ha fatto riferimento al

¹⁰¹⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 13 novembre 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, [2012] UKUT 00409 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*], punto 42.

¹⁰¹⁷ Corte suprema di cassazione (Italia), sentenza del 12 novembre 2020, *Ricorrente c Ministero dell'Interno*, n. 23925/19 ([sintesi in inglese](#)) [in appresso: Corte suprema di cassazione (Italia), 2020, *Ricorrente c Ministero dell'Interno*, n. 23925/19 ([sintesi in inglese](#))].

¹⁰¹⁸ UNHCR, *Safe at Last? Law and practice in selected EU Member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, luglio 2011 (in appresso: UNHCR, *Safe at Last?*), pag. 103.

¹⁰¹⁹ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35. Cfr. anche CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punti da 27 a 28.

¹⁰²⁰ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 36.



considerando 26 DQ [attuale considerando 35 DQ (rifusione)], secondo il quale «[i] rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave». La formulazione di tale considerando:

fa salva, utilizzando il termine “di norma”, l’ipotesi di una situazione eccezionale, che sia caratterizzata da un grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subisca individualmente il rischio in questione¹⁰²¹.

La CGUE ha rilevato inoltre che il carattere eccezionale di tale situazione è confermato «dal fatto che la protezione in parola è sussidiaria e dal sistema dell’art. 15 della direttiva, dato che i danni definiti alle lett. a) e b) di tale articolo presuppongono una chiara misura di individualizzazione»¹⁰²². Ciò consente «un’interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni ricomprese nel detto art. 15 della direttiva»¹⁰²³. La Corte ha rilevato che «[a] tale proposito, si deve precisare che 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»¹⁰²⁴.

La CGUE ha concluso quanto segue:

[...] l’art. 15, lett. C), [DQ (rifusione)], in combinato disposto con il suo art. 2, lett. E), deve essere interpretato nel senso che:

- l’esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria 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, in via eccezionale, provata qualora il **grado di violenza indiscriminata** che caratterizza il conflitto armato in corso [...] raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, **per la sua sola presenza** sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia»¹⁰²⁵.

¹⁰²¹ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 37. A seguito della sentenza *Elgafaji*, il Consiglio di Stato francese ha stabilito che un richiedente non è tenuto a dimostrare di essere stato preso di mira in modo specifico a causa della sua situazione personale, quando il livello di violenza indiscriminata raggiunge un livello tale che vi sono seri e comprovati motivi per ritenere che un civile sia a rischio per la sua sola presenza sul territorio. *Conseil d’État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 3 luglio 2009, n. [320295](#), FR:CESSR:2009:320295.20090703 [in appresso: *Conseil d’État* (Consiglio di Stato, Francia), 2009, n. [320295](#)]. Secondo l’organo giudiziario, questo era il caso dello Sri Lanka a metà del 2009.

¹⁰²² CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 38.

¹⁰²³ Cfr. nota ¹⁰²² sopra riportata.

¹⁰²⁴ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 39. Cfr. anche CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 31.

¹⁰²⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 45 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 27.





2.4.4.3.2. Valutazione del livello di violenza

La CGUE ha fornito indicazioni sulla valutazione di una «minaccia grave e individuale» nella sentenza *CF* e *DN*¹⁰²⁶. In tale causa, la CGUE ha ritenuto che la valutazione quantitativa del rischio di morte e di lesioni, espresso in termini di rapporto tra il numero di vittime nella zona interessata e il numero totale di individui di cui è composta la popolazione di tale zona è pertinente al fine di accertare se esista una minaccia grave e individuale ma «non può rappresentare l'unico criterio determinante»¹⁰²⁷. La Corte ha chiarito ulteriormente:

[...] per stabilire l'esistenza di una «minaccia grave e individuale» ai sensi dell'articolo 15, lettera c), [DQ (rifusione)], è richiesto un esame complessivo di tutte le circostanze rilevanti del caso di specie, in particolare di quelle che caratterizzano la situazione del paese d'origine del richiedente [...] dall'articolo 4, paragrafo 3, [DQ (rifusione)] discende che [...] anche se [una] domanda non fa valere elementi peculiari della situazione del richiedente, detta domanda deve essere oggetto di un esame effettuato su base individuale, ai cui fini è prevista la valutazione di tutta una serie di elementi. Tra tali elementi figurano [...] «tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda»¹⁰²⁸.

Più specificamente, nella sentenza *CF* e *DN*, la CGUE ha affermato che, come rilevato dall'avvocato generale ai punti 56 e 59 delle sue conclusioni, gli elementi rilevanti in sede di **valutazione del rischio effettivo di un danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera c), [DQ (rifusione)]** possono comprendere quelli di cui alla tabella 44¹⁰²⁹.

Tabella 44. Elenco non esaustivo degli elementi da prendere in considerazione per valutare l'esistenza di un rischio effettivo di danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), come indicato nella sentenza *CF* e *DN* della CGUE.

L'intensità degli scontri armati
Il livello di organizzazione delle forze armate presenti
La durata del conflitto
L'estensione geografica della situazione di violenza indiscriminata
La destinazione effettiva del richiedente in caso di rinvio nel paese o nella regione di cui trattasi
L'aggressione eventualmente intenzionale nei confronti di civili esercitata dai belligeranti

Nelle sue conclusioni nella causa *CF* e *DN*, l'avvocato generale ha rilevato che i giudici nazionali combinano vari fattori per misurare il grado di violenza che colpisce il paese o la regione interessata¹⁰³⁰. Tali fattori sono riportati nella tabella 45.

¹⁰²⁶ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵.

¹⁰²⁷ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punti da 30 a 31 e 33.

¹⁰²⁸ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punti da 40 a 42.

¹⁰²⁹ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 43.

¹⁰³⁰ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, dell'11 febbraio 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:116 (in appresso: conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, 2021, *CF e DN*), punto 59.



Tabella 45. Fattori presi in considerazione dalla giurisprudenza degli Stati membri nel valutare l'esistenza di un rischio effettivo di danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), come elencati nelle conclusioni dell'avvocato generale nella causa *CF e DN*

Il numero di vittime civili decedute e ferite nelle zone geografiche di riferimento
Gli spostamenti causati dal conflitto armato
I metodi e le tattiche di guerra nonché le loro conseguenze sui civili
Le violazioni dei diritti umani
La capacità dello Stato o delle organizzazioni che controllano il territorio interessato di proteggere i civili e l'assistenza fornita dalle organizzazioni internazionali

Nella sentenza *CF e DN*, la CGUE ha chiarito la rilevanza del numero di vittime in proporzione all'intera popolazione della regione interessata ai fini della determinazione dell'esistenza di una «minaccia grave e individuale». La Corte ha affermato:

Invero, un'elevata proporzione tra il numero totale di civili che vivono nella regione interessata e le vittime effettive delle violenze perpetrate dalle parti in conflitto contro la vita o l'integrità fisica dei civili in tale regione può portare alla conclusione che vi potranno essere, in futuro, altre vittime civili nella regione stessa. Una siffatta constatazione consentirebbe quindi di dimostrare l'esistenza della minaccia grave di cui all'articolo 15, lettera c), [DQ (rifusione)]¹⁰³¹.

Questa constatazione può essere intesa come un chiarimento in merito a un possibile modo (ma non l'unico) di stabilire se sussista un rischio effettivo di essere soggetti alla minaccia di cui all'articolo 15, lettera c), **per la sola presenza del richiedente** sul territorio di tale paese o regione.

La CGUE ha inoltre precisato che:

l'assenza di una siffatta constatazione non può bastare, da sola, ad escludere sistematicamente e in ogni caso l'esistenza di un rischio di una minaccia di tal genere, ai sensi di detta disposizione, e non può pertanto implicare automaticamente e senza eccezioni l'esclusione dalla protezione sussidiaria¹⁰³².

Non vi sono ulteriori indicazioni in merito a quale possa essere la suddetta «elevata proporzione» in termini numerici. Tuttavia, alla CGUE non è stato chiesto di chiarire questo punto. L'organo giudiziario del rinvio ha affrontato la questione di come valutare il livello di violenza da un altro punto di vista e si è chiesto se «una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato [...] può sussistere solo se è già stato accertato un numero minimo di vittime civili (morti e feriti)»¹⁰³³.

Pertanto, un numero elevato di vittime civili in ragione della violenza indiscriminata durante un conflitto armato consente di constatare la sussistenza di una minaccia grave ai sensi

¹⁰³¹ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 32.

¹⁰³² CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 33. Ciò fa riferimento alla constatazione che «le vittime effettive delle violenze perpetrate dalle parti in conflitto contro la vita o l'integrità fisica dei civili in tale regione» costituiscono «un'elevata proporzione tra il numero totale di civili che vivono nella regione interessata».

¹⁰³³ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 20. Il rinvio è stato formulato dalla VGH del Baden-Württemberg, ordinanza del 29 novembre 2019, [A 11 S 2374/19](#).





dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) quando il numero di vittime civili costituisce un'elevata proporzione rispetto a tutti i civili che vivono nella regione interessata. La conclusione opposta, tuttavia, ossia quella di escludere automaticamente una tale minaccia quando il numero di vittime è relativamente esiguo, non è in linea con la DQ (rifusione). Come ha ritenuto la CGUE:

[o]rbene, l'applicazione sistematica, da parte delle autorità competenti di uno Stato membro, di un unico criterio quantitativo – che può essere aleatorio quanto alla sua affidabilità, tenuto conto della difficoltà concreta di reperire fonti di informazione oggettive e indipendenti in zone di conflitto armato – quale un numero minimo di vittime civili, ferite o decedute, al fine di negare la concessione della protezione sussidiaria, può indurre le autorità nazionali a negare la concessione della protezione internazionale, in violazione dell'obbligo gravante sugli Stati membri di identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di tale protezione sussidiaria¹⁰³⁴.

Come ha osservato la CGUE nella sentenza *Elgafaji*, «il contenuto [dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione)] è diverso da quello dell'articolo 3 CEDU» e deve pertanto essere interpretato autonomamente, pur nel rispetto dei diritti fondamentali come garantiti dalla CEDU¹⁰³⁵.

Da un esame della giurisprudenza nazionale emerge che talvolta gli organi giudiziari hanno stabilito che il livello di violenza è tale da fare sì che **la sola presenza del richiedente** costituisca una minaccia. Ad esempio il CNDA (Francia) ha riscontrato una situazione analoga in relazione a Giuba nel Sud Sudan, nel 2017, quando le milizie di al-Shabaab sottoponevano i civili a esecuzioni arbitrarie e altre violazioni. Le milizie sono state attaccate dalle forze del governo somalo e della missione dell'Unione Africana in Somalia nonché da attacchi di droni statunitensi, causando anche numerose vittime civili e un massiccio sfollamento della popolazione¹⁰³⁶. Il medesimo organo giudiziario francese ha stabilito che una tale situazione esisteva a Damasco, in Siria, nel 2018, anche a causa dei bombardamenti di scuole, ospedali o zone residenziali e dell'uso di armi chimiche, senza indicazioni del fatto che la situazione si sia tranquillizzata¹⁰³⁷. Nel 2021, detto organo giudiziario ha riscontrato l'esistenza di una situazione simile nel Tigray, in Etiopia, a causa di bombardamenti indiscriminati, massacri di civili da parte dell'esercito eritreo, una situazione umanitaria catastrofica e un conflitto che non accennava a placarsi¹⁰³⁸. Analogamente, nel 2021 il medesimo organo giudiziario ha riscontrato l'esistenza di una tale minaccia nella regione di Mopti, nel Mali, dove erano presenti numerosi gruppi armati di ribelli, la violenza aveva una dimensione etnica e un movimento jihadista prendeva di mira principalmente la popolazione civile¹⁰³⁹.

¹⁰³⁴ CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 35.

¹⁰³⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28.

¹⁰³⁶ La CNDA ha ritenuto che vi fosse una situazione di rischio generale in relazione a Giuba, Sud Sudan. CNDA (Francia), sentenza del 13 novembre 2017, *M. M.A.*, n. 16038980 C. Cfr. anche CNDA (Francia), 2018, *M. M.A.*, n. 16039973 C, op. cit. alla nota ⁴¹⁸, punto 8.

¹⁰³⁷ CNDA (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, *Mme A.*, n. 17021233.

¹⁰³⁸ CNDA (Francia), sentenza del 30 aprile 2021, *M. B.*, n. 19050187 C+, punto 11.

¹⁰³⁹ CNDA *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), 2021, *M. S.*, n. 20029676, op. cit. alla nota ⁷³⁸, punto 12. Altri casi di violenza indiscriminata di eccezionale intensità riguardano la provincia di Tillabéri in Niger (vicino al confine con Burkina Faso e Mali) in CNDA (Francia), sentenza del 19 luglio 2021, *M. M. et Mme A.*, n. 21008772 e 21008773 C+, e la provincia di Baghlan in Afghanistan, in CNDA (Francia), sentenza del 9 luglio 2021, *M. G.*, n. 20015236 C [in appresso: CNDA (Francia), 2021, *M. G.*, n. 20015236 C].



Per contro, il tribunale amministrativo federale della Germania ha stabilito nel 2020, in relazione a Mogadiscio, in Somalia, che all'epoca:

gli attacchi documentati [...] non avevano quindi raggiunto fino a quel momento una quantità e una qualità tali da far supporre che l'intera popolazione civile di Mogadiscio fosse in pericolo. Nel constatare ciò, [l'organo giudiziario] ha tenuto conto del fatto che attualmente Mogadiscio non è tra le regioni della Somalia particolarmente colpite dal conflitto e che le relazioni menzionano almeno dei miglioramenti in relazione alla situazione della sicurezza, anche se tale situazione deve ancora essere classificata come esigua¹⁰⁴⁰.

Al fine di analizzare il grado di violenza, gli organi giudiziari nazionali utilizzano **analisi tanto qualitative quanto quantitative**.

L'Alta corte amministrativa del Baden-Württemberg ha deciso che si dovrebbero prendere in considerazione gli effetti cumulativi dei conflitti armati. Inoltre ha dichiarato altresì quanto segue:

la rilevanza degli effetti cumulativi dei conflitti armati prolungati nel contesto della valutazione complessiva risiede, quanto meno anche, nel fatto che la crescente durata del conflitto porta tipicamente e prevedibilmente a un aumento del numero e della gravità delle malattie mentali come conseguenza della situazione di minaccia permanente. Tuttavia, tali conseguenze non devono essere prese in considerazione quantitativamente, perché un'adeguata registrazione statistica nella zona di crisi è semplicemente inconcepibile¹⁰⁴¹.

L'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha favorito un approccio inclusivo che:

impone un'analisi della violenza tanto qualitativa quanto quantitativa e non deve limitarsi a un'analisi puramente quantitativa del numero di morti e feriti tra i civili [...] L'elenco dei fattori pertinenti ai fini di tale analisi non è esaustivo, ma comprende la condotta e la forza pertinente delle parti coinvolte nel conflitto [...], il numero di vittime civili decedute e ferite, compresi i danni psicologici causati dal conflitto, la misura dello sfollamento e la portata geografica del conflitto¹⁰⁴².

Secondo il parere dell'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), «non può mai essere corretto tentare una semplice sottrazione della violenza mirata dalla somma complessiva della violenza indiscriminata»¹⁰⁴³.

¹⁰⁴⁰ BVerwG (Germania), 2020, n. 1 C 11.19, op. cit. alla nota ⁹⁷³, punto 21 (traduzione non ufficiale).

¹⁰⁴¹ VGH del Baden-Württemberg, sentenza del 12 ottobre 2018, *A 11 S 316/17* (in appreso: VGH del Baden-Württemberg, 2018, *A 11 S 316/17*), punto 99 (traduzione non ufficiale).

¹⁰⁴² *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 30 ottobre 2015, *AA [Article 15(c)] Iraq CG*, [2015] UKUT 00544, punto 89, con riferimento all'analisi contenuta nella giurisprudenza precedente. Cfr. anche *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 24 giugno 2009, *QD (Iraq) v Secretary of State for the Home Department*, [2009] EWCA Civ 620, punto 27; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹, punti 42 e 44; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, op. cit. alla nota ⁵⁵³.

¹⁰⁴³ Cfr. *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2021, *AK [Article 15(c)] Afghanistan CG*, op. cit. alla nota ²⁵³, punto 207.





In Francia, la Grande Camera della CNDA prende in considerazione criteri tanto quantitativi quanto qualitativi¹⁰⁴⁴. Tra i fattori presi in considerazione vi sono: le parti coinvolte nel conflitto e la loro forza militare; i metodi e le tattiche di guerra utilizzati dalle stesse; i tipi di armi utilizzate; l'estensione geografica, la durata del conflitto e la sua ubicazione specifica; la frequenza e l'intensità degli incidenti in relazione alla popolazione locale; i metodi utilizzati dalle parti in conflitto e i loro obiettivi; l'estensione geografica della violenza; il numero di vittime civili, compresi i feriti a causa del conflitto, rispetto alla popolazione della zona geografica interessata, quale la città, la provincia o la regione; il numero di sfollati a causa del conflitto; il numero di rimpatri volontari; la sicurezza del traffico stradale. Altri fattori comprendono le violazioni dei diritti umani, l'accesso ai servizi pubblici di base, all'assistenza sanitaria e all'istruzione, la capacità delle autorità di controllare la situazione nel paese e di proteggere i civili e le minoranze, l'accesso agli aiuti forniti da organizzazioni internazionali e la situazione degli sfollati al loro ritorno¹⁰⁴⁵. La valutazione richiede un'analisi delle regioni interessate, piuttosto che della situazione generale a livello nazionale¹⁰⁴⁶.

In Slovenia, il tribunale amministrativo ha preso in considerazione i seguenti fattori: vittime civili decedute e ferite durante la battaglia, comprese le possibili dinamiche temporali del numero di decessi e ferimenti; il numero di sfollati interni; le condizioni umanitarie di base presso i centri per gli sfollati, compresi l'approvvigionamento di alimenti, l'igiene e la sicurezza; il grado di «fallimento dello Stato» nel garantire le infrastrutture materiali di base, l'ordine pubblico, l'assistenza sanitaria, l'approvvigionamento di alimenti e acqua potabile. Detto organo giudiziario ha stabilito che non è soltanto la «sopravvivenza» dei richiedenti protezione internazionale ad essere protetta dall'articolo 15, lettera c), ma anche il divieto di trattamenti inumani¹⁰⁴⁷. La Corte suprema ha successivamente stabilito che tali fattori sono «giuridicamente rilevanti»¹⁰⁴⁸.

Nei Paesi Bassi, il Consiglio di Stato ha stabilito, con riferimento alla sua precedente giurisprudenza, che:

nel valutare se si verifica una situazione di questo tipo, è importante, tra l'altro, se le parti coinvolte nel conflitto armato prendono di mira i civili o combattono in modo da aumentare il rischio di vittime civili casuali, se l'uso di tali mezzi di violenza è diffuso, se il conflitto armato può essere o meno limitato a determinate zone, la presenza o l'assenza di una struttura di sicurezza, nonché il numero di civili che sono stati vittime della violenza o sono stati sfollati come sua conseguenza¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁴ CNDA (*Grande Formation*) (sessioni riunite, Francia), sentenza del 19 novembre 2020, *M. C.*, n. 19009476, punto 13. Cfr. anche CNDA (*Grande Formation*) (sessioni riunite, Francia), sentenza del 19 novembre 2020, *M. M.*, n. 18054661 R.

¹⁰⁴⁵ CNDA (Francia), 2020, *M. N.*, n. 19009476, op. cit. alla nota ¹⁰⁴⁷, punto 13, sentenza che sottolinea la necessità di prendere in considerazione una serie di fattori basati su COI aggiornate e pertinenti.

¹⁰⁴⁶ CNDA (Francia), sentenza del 28 marzo 2013, *M. M.A.*, n. 12017575 C.

¹⁰⁴⁷ *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenze del 25 settembre 2013, I U 498/2012-17, e del 29 gennaio 2014, I U 1327/2013-10.

¹⁰⁴⁸ *Vrhovno sodišče* (Corte suprema, Slovenia), sentenza del 10 aprile 2014, I Up 117/2014, Sl:VSRs:2014:l. UP.117.2014.

¹⁰⁴⁹ *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 4 gennaio 2018, [201706705/1/V/2](#), NL:RVS:2018:1, punto 5.1 (traduzione non ufficiale).



Detto organo giudiziario ha tenuto conto del fatto che le statistiche sono incomplete, in quanto non comprendono dati sul numero di vittime collaterali, di vittime civili di violazioni dei diritti umani, di vittime di crimini violenti o di persone che vivono con traumi causati dalla violenza¹⁰⁵⁰.

In Belgio, una sentenza del 2019 del Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri ha preso in considerazione i seguenti fattori: il numero di vittime della violenza; il numero di incidenti legati al conflitto; l'intensità di tali incidenti; gli obiettivi scelti dalle parti coinvolte nel conflitto; la natura della violenza utilizzata; la misura in cui i civili sono stati vittime di violenza mirata o arbitraria; la superficie interessata; l'incidenza della violenza casuale; il numero di vittime in relazione alla popolazione totale della zona interessata; l'impatto di tale violenza sulla vita dei civili; e la misura in cui la violenza in questione ha costretto i civili a lasciare Baghdad¹⁰⁵¹. Altri fattori considerati particolarmente significativi in una sentenza del 2020 sono stati il tipo di armi utilizzate e i metodi impiegati (ad esempio ordigni esplosivi improvvisati, artiglieria, bombardamenti aerei, armi pesanti); la sicurezza delle vie di circolazione; l'eventualità che le violazioni dei diritti umani siano diventate più diffuse; il numero di persone decedute e ferite; le circostanze in cui i civili sono diventati vittime; il numero di vittime tra le forze di sicurezza; la situazione dei rimpatriati; il numero di rimpatri volontari; la libertà di movimento; l'impatto della violenza sulla vita ordinaria; l'accesso ai servizi di base; altri indicatori socioeconomici; e la capacità delle autorità di controllare la situazione e proteggere i civili e le minoranze. Il numero di episodi di violenza e il numero di vittime sono spesso considerati in maniera proporzionale rispetto al numero totale di abitanti della regione in questione¹⁰⁵².

L'interpretazione dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) deve essere effettuata nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla CEDU. Nella sentenza *CF* e *DN*, alcuni criteri utilizzati per valutare il livello di violenza sono stati ispirati dai criteri impiegati dalla Corte EDU¹⁰⁵³. La giurisprudenza della Corte EDU è quindi illustrata di seguito.

Nei casi *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha utilizzato i seguenti criteri per valutare il livello di violenza:

in primo luogo, se le parti in conflitto utilizzavano metodi e tattiche belliche che aumentavano il rischio di vittime tra i civili o colpivano direttamente i civili; in secondo luogo, se l'uso di tali metodi e/o tattiche era diffuso tra le parti in conflitto; in terzo luogo, se i combattimenti erano localizzati o diffusi; e, infine, il numero di civili uccisi, feriti e sfollati a seguito dei combattimenti¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵⁰ *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), 2018, [201706705/1/V2](#), op. cit. alla nota ¹⁰⁵², punti 4 e 6.

¹⁰⁵¹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 maggio 2019, n. [221.342](#) [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2019, n. [221.342](#)], punto 2.5.2.5.

¹⁰⁵² RVV/CCE (Belgio), sentenza del 16 gennaio 2020, n. [231.259](#) [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2020, n. [231.259](#)], punto 25.2.

¹⁰⁵³ CGUE, 2021, *CF* e *DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 43; e conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, 2021, *CF* e *DN*, op. cit. alla nota ¹⁰³³, punti 51 e 59.

¹⁰⁵⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 241, con riferimento ad AIT (Regno Unito), sentenza del 27 gennaio 2009, *AM and AM (armed conflict: risk categories)*, Rev 1 Somalia CG, [2008] UKAIT 00091 [in appresso: AIT (Regno Unito), 2009), *AM and AM (armed conflict: risk categories)*].



Sebbene la Corte EDU non abbia considerato tali criteri come un elenco esaustivo da applicare in tutti i casi futuri, ha ritenuto che essi «costituiscano un parametro adeguato per valutare il livello di violenza»¹⁰⁵⁵.

La Corte EDU utilizza la nozione di «casi più estremi di violenza generale» nella sentenza *NA v UK*, a cui la CGUE fa riferimento nella causa *Elgafaji*¹⁰⁵⁶. Nella sentenza *NA v UK*, la Corte ha dichiarato di:

non [aver] mai escluso la possibilità che una situazione generale di violenza in un paese di destinazione abbia un livello d'intensità sufficiente per implicare che qualsiasi trasferimento in tale paese violerebbe necessariamente l'articolo 3 [CEDU]. Tuttavia, la Corte adotterebbe tale approccio solo nei casi più estremi di violenza generale, in cui esista un rischio effettivo di maltrattamenti per il semplice fatto che una persona è esposta a tale violenza al rientro¹⁰⁵⁷.

La Corte EDU ha continuato affermando che, «in via eccezionale, tuttavia, nei casi in cui un richiedente afferma di essere **membro di un gruppo sistematicamente esposto** a pratiche di maltrattamento», l'appartenenza a tale gruppo è sufficiente ad attivare l'applicazione dell'articolo 3 CEDU¹⁰⁵⁸. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il rischio può derivare «dalla situazione generale di violenza, da una caratteristica personale del richiedente o da una combinazione di questi due aspetti»¹⁰⁵⁹ (per esempi in merito alle caratteristiche personali, cfr. sezione 2.4.4.3.3 in appresso).

L'UNHCR ha rilevato che le richieste di valutazione del livello di violenza non dovrebbero compromettere «l'oggetto e la finalità dell'articolo 15, lettera c)»¹⁰⁶⁰. Ha raccomandato agli Stati di condurre una «valutazione pragmatica, olistica e orientata al futuro della violenza nel paese d'origine, che includa elementi tanto quantitativi quanto qualitativi»¹⁰⁶¹. Inoltre afferma:

¹⁰⁵⁵ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 241. La Corte EDU ha applicato i medesimi criteri in Corte EDU, sentenza del 2013, *KAB v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁴, punti 77 e 86 (nella quale ha stabilito che il livello di violenza non raggiungeva quello della violenza generalizzata); e la sua sentenza del 14 febbraio 2017, *SK v Russia*, n. 52722/15, CE:ECHR:2017:0214JUD005272215, punto 61. In Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2015, *LM and Others v Russia*, n. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, CE:ECHR:2015:1015JUD004008114 (in appresso: Corte EDU, 2015, *LM and Others v Russia*), punto 123, la Corte EDU ha fatto riferimento alle relazioni delle Nazioni Unite che descrivevano la situazione in Siria nel 2016 come una «crisi umanitaria», che comportava «sofferenze incommensurabili» dei civili, massicce violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario ad opera di tutte le parti», con conseguente sfollamento di quasi metà della popolazione del paese.

¹⁰⁵⁶ Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, cui si fa riferimento in CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 44.

¹⁰⁵⁷ Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 115. Tuttavia, nella causa *NA* la Corte EDU ha ritenuto che il rischio generalizzato non sussistesse. Una situazione di violenza generalizzata è stata riscontrata in Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 248, in relazione a Mogadiscio, Somalia. Qualche anno dopo ha constatato che la situazione in Somalia non raggiungeva più tale intensità di violenza [Corte EDU, 2013, *KAB v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷⁴; e Corte EDU, sentenza del 10 settembre 2015, *RH v Sweden*, n. 4601/14, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114 [in appresso: Corte EDU, 2015, *RH v Sweden*]].

¹⁰⁵⁸ Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 116 (corsivo aggiunto). Cfr. anche Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punti 103 e 105. In Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³, la Corte ha ritenuto che i membri della minoranza Ashraf avessero caratteristiche distintive (punto 148). Al contrario, in Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, ha ritenuto che «non si può affermare che esista un rischio generalizzato per i tamil determinato dalle [Tigri per la liberazione della patria tamil] in una zona controllata dal governo come Colombo» (punto 128). In Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, la Corte ha stabilito che «le persone che hanno collaborato in vari modi con le autorità delle potenze occupanti in Iraq dopo la guerra sono state e continuano a essere prese di mira da al-Qaeda e da altri gruppi» (punti 17 e 117).

¹⁰⁵⁹ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 218; e Corte EDU, 2015, *RH v Sweden*, op. cit. alla nota ¹⁰⁶⁰, punto 60.

¹⁰⁶⁰ UNHCR, *Safe at Last?*, op. cit. alla nota ¹⁰²¹, pag. 104.

¹⁰⁶¹ Cfr. nota ¹⁰⁶⁰ sopra riportata.



La valutazione del livello di violenza e del rischio individuale non può essere ridotta a un calcolo matematico della probabilità. Tale valutazione deve comprendere non soltanto il numero di incidenti di sicurezza e di vittime (che comprendono, oltre a persone decedute e ferite, anche altre minacce alla persona) bensì anche il contesto generale di sicurezza nel paese, lo sfollamento della popolazione e l'impatto della violenza sulla situazione umanitaria complessiva¹⁰⁶².

2.4.4.3.3. Situazioni personali che possono comportare rischi maggiori

Tale espressione è stata coniata per descrivere quanto affermato nella sentenza *Elgafaji* della CGUE, secondo cui «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»¹⁰⁶³. Questo concetto è stato descritto ed è ampiamente noto come concetto di «scala progressiva»¹⁰⁶⁴.

L'obbligo di prendere in considerazione le circostanze personali deriva dall'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione). Tale articolo impone che l'esame della domanda di protezione internazionale sia effettuato su base individuale e prevede la valutazione dei fattori di cui all'articolo 4, paragrafo 3, lettere da a) a e), tra cui la valutazione:

della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave¹⁰⁶⁵.

La valutazione individuale richiede pertanto che si tenga conto della **vulnerabilità di un richiedente**.

Secondo il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri, la CGUE nella sentenza *Elgafaji* non ha specificato quale debba essere il carattere degli «elementi peculiari della situazione personale del richiedente». Affinché l'interpretazione sia utile, detto organo giudiziario ha affermato che tali fattori non possono essere della stessa natura di quelli che giocano un ruolo nella valutazione di un timore fondato di subire persecuzioni. Di conseguenza, ha elencato le circostanze che possono determinare un rischio maggiore per una determinata persona rispetto ad altre di diventare vittima di violenza indiscriminata, anche se non viene presa di mira in modo specifico. Esempi di tali fattori sono una maggiore vulnerabilità e un'ubicazione o una situazione socioeconomica maggiormente esposta, il che significa che il richiedente corre un rischio più elevato rispetto ad altri civili che la sua vita o la sua persona siano soggette a serie minacce di violenza indiscriminata¹⁰⁶⁶.

¹⁰⁶² Cfr. nota ¹⁰⁶⁰, pag. 231.

¹⁰⁶³ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 39 (grassetto aggiunto). Cfr. anche CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 31.

¹⁰⁶⁴ Il concetto sembra essersi affermato a partire dalla pubblicazione di UNHCR, *Safe at Last?*, op. cit. alla nota ¹⁰²¹, pag. 49.

¹⁰⁶⁵ Articolo 4, paragrafo 3, lettera c), DQ (rifusione). Cfr. anche EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità — Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰, sezione 4.3.1.

¹⁰⁶⁶ RVV/CCE (Belgio), 2020, n. 231.259, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁵, punto 25.5. Per un elenco più completo dei criteri a cui fa riferimento il RVV/CCE (Belgio) al punto 25.2 della sentenza in questione, cfr. il testo della nota ¹⁰⁵⁵.





Altri organi giudiziari nazionali hanno considerato la vulnerabilità derivante, ad esempio, dalla disabilità, dall'essere una famiglia con figli piccoli o dall'essere una donna senza sostegno maschile come fattori particolari della situazione personale¹⁰⁶⁷. In diverse cause francesi, la CNDA ha considerato la giovane età dei richiedenti provenienti dall'Afghanistan, elementi legati alla loro giovane età, quali il decesso dei genitori, la mancanza di legami familiari, l'esposizione alla violenza e l'arruolamento forzato in una delle forze armate/dei gruppi armati quali fattori particolari della loro situazione personale quando ha concesso loro la protezione sussidiaria¹⁰⁶⁸. Il medesimo organo giudiziario ha concesso la protezione sussidiaria a un giovane il quale, rimasto orfano, era fuggito dall'Iraq a 16 anni perché, se fosse tornato in tale paese, l'isolamento causato dalla sua condizione di orfano lo avrebbe posto in una situazione di particolare vulnerabilità nel contesto della violenza indiscriminata presente nel paese¹⁰⁶⁹. In Austria, nel contesto del caso di una famiglia con figli minorenni, la Corte suprema amministrativa ha accolto un ricorso dato che la situazione della famiglia, costituita da persone particolarmente vulnerabili a Kabul, non era stata esaminata in maniera approfondita¹⁰⁷⁰.

Per quanto concerne le donne sole, il Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri belga ha concesso la protezione sussidiaria a una donna affetta da disturbo da stress post-traumatico che aveva sempre avuto un sostegno maschile prima della morte del marito e dei suoi fratelli e che presentava circostanze personali che la esponevano a un rischio maggiore, data anche la situazione precaria delle donne e la complessa situazione della sicurezza a Baghdad¹⁰⁷¹. Analogamente, la CNDA (Francia) ha concesso la protezione sussidiaria a una giovane donna sola che aveva perso tutti i contatti con la sua famiglia nella Repubblica centrafricana, poiché le donne che si trovano in tali situazioni senza sostegno sono bersaglio di abusi sessuali da parte di gruppi armati¹⁰⁷².

In taluni casi, la professione del richiedente è pertinente. Ad esempio la CNDA (Francia) ha accettato che si verificasse un rischio maggiore nel caso di un uomo del Kivu Nord (Repubblica democratica del Congo) che era un commerciante e doveva viaggiare da e verso l'Angola e la cui moglie e madre erano state vittime di abusi¹⁰⁷³. Il tribunale amministrativo federale tedesco ha fornito esempi di circostanze individuali che aumentano la minaccia di

¹⁰⁶⁷ Cfr. anche EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale — Un'analisi giuridica*, 2021, sezione 6.3.2 «Vulnerabilità, conflitti armati e violenza indiscriminata».

¹⁰⁶⁸ CNDA (Francia), sentenza del 21 marzo 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C (in appresso: CNDA (Francia), 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C); sentenza del 2 luglio 2012, *M. A.Z.*, n. 12006088 C [in appresso: CNDA (Francia), 2012, *M. A.Z.*, n. 12006088 C]; sentenza del 18 ottobre 2011, *M. H.*, n. 10003854 C+ [in appresso: CNDA (Francia), 2011, *M. H.*, n. 10003854 C+].

¹⁰⁶⁹ CNDA (Francia), sentenza del 13 gennaio 2020, *M.A.*, n. 17016120 C. Analogamente, la protezione sussidiaria è stata concessa a un richiedente in un contesto di violenza generalizzata a bassa intensità nel Mali centrale e settentrionale, a causa del suo isolamento dalla famiglia, della giovane età e della mancanza di risorse legate alla distruzione del suo negozio da parte di una delle parti in conflitto. CNDA (Francia), sentenza del 24 luglio 2018, *M. K.*, n. 17043779 [in appresso: CNDA (Francia), 2018, *M. K.*, n. 17043779]. Cfr. anche EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale — Un'analisi giuridica* (2021), pag. 147.

¹⁰⁷⁰ Sebbene dalle relazioni emergesse che Kabul era relativamente sicura e stabile, ciò non implicava che lo sarebbe stata anche per le persone vulnerabili. L'organo giudiziario ha rilevato che il numero di vittime minorenni e di vittime civili in Afghanistan, in particolare a Kabul, era stato enormemente elevato negli ultimi anni. VwGH (Austria), sentenza del 21 marzo 2018, *Ra 2017/18/0474*, AT:VWGH:2018:RA2017180474.L00 [in appresso: VwGH (Austria), 2018, *Ra 2017/18/0474*].

¹⁰⁷¹ RVV/CCE (Belgio), 2019, n. 221.342, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁷² CNDA (Francia), 2017, *Mme I.B.*, n. 15030837 C, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁴. Cfr. anche Corte EDU, 2015, *RH v Sweden*, op. cit. alla nota ¹⁰⁶⁰, secondo cui una donna sola priva di sostegno maschile sarebbe particolarmente a rischio in Somalia.

¹⁰⁷³ CNDA (Francia), sentenza del 5 settembre 2013, *M. M.*, n. 13001980 C [in appresso: CNDA (Francia), 2013, *M. M.*, n. 13001980 C].



violenza indiscriminata, ad esempio se la professione di un richiedente (ad esempio, medico, giornalista) lo costringe a essere a contatto con atti di violenza¹⁰⁷⁴.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha inoltre osservato che, fatto salvo il caso in cui vi siano ragioni per la concessione dell'asilo, la religione o l'etnia possono costituire circostanze personali¹⁰⁷⁵. Ciò dipende tuttavia dalle circostanze specifiche del caso. L'Alta Corte amministrativa della Baviera non ha considerato il fatto che il ricorrente appartenesse alla minoranza hazara (in Afghanistan) come una circostanza personale che «aumenta il rischio»¹⁰⁷⁶. La medesima sentenza non ha considerato nemmeno l'appartenenza del richiedente al gruppo religioso degli sciiti come una circostanza individuale che «aumenta il rischio» in una situazione nella quale il 15 % della popolazione afghana è sciita¹⁰⁷⁷. Nella sentenza *HM and Others*, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha considerato tale circostanza:

come complessivamente insufficiente a stabilire l'identità sunnita o sciita come «categoria di rischio rafforzata» ai sensi dell'articolo 15, lettera c), [ma ha accolto l'asserzione secondo cui], a seconda delle circostanze individuali, e in particolare a fronte del ritorno in una zona in cui i suoi fratelli sunniti o sciiti sono in minoranza, una persona può essere in grado di constatare un rischio effettivo di cui all'articolo 15, lettera c). (Naturalmente, possono altresì essere in grado di dimostrare un rischio effettivo di subire persecuzioni ai sensi della Convenzione relativa allo status dei rifugiati o di trattamento contrario all'articolo 3 CEDU)¹⁰⁷⁸.

La giurisprudenza di cui sopra individuava varie circostanze personali che possono, singolarmente o congiuntamente, dare origine a una minaccia grave alla vita o alla persona di un civile in un contesto in cui il livello di violenza indiscriminata non raggiunge un livello tale da fare sì che la semplice presenza sul territorio esponga la persona a tale rischio. La tabella 46 fornisce esempi di tali circostanze.

¹⁰⁷⁴ BVerwG (Germania), sentenza del 27 aprile 2010, n. [10 C 4.09](#), DE:BVerwG:2010:270410U10C4.09.0 ([traduzione in inglese](#)) [in appresso: BVerwG (Germania), 2010, n. [10 C 4.09](#)], punto 33.

¹⁰⁷⁵ BVerwG (Germania), 2013, n. [10 C 23.12](#) ([traduzione in inglese](#)), op. cit. alla nota ²⁴², punto 33.

¹⁰⁷⁶ VGH della Baviera, sentenza del 3 febbraio 2011, [13a B 10.30394](#). La conclusione dell'organo giudiziario si basava su informazioni secondo cui la situazione generale degli hazara, tradizionalmente discriminati, era migliorata, anche se le tensioni tradizionali persistevano e si ripresentavano di tanto in tanto. Secondo l'UNHCR, numerosi hazara sono tornati nelle province di Parwan e Kabul, dove risiedevano tradizionalmente.

¹⁰⁷⁷ VGH della Baviera, 2011, [13a B 10.30394](#), op. cit. alla nota ¹⁰⁷⁹.

¹⁰⁷⁸ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹, punto 297. Analogamente, il RVV/CCE ha riscontrato che le circostanze personali dei sunniti a Baghdad senza legami familiari erano un fattore che poteva aumentare il rischio di diventare vittime di violenza indiscriminata, anche se tali circostanze non li contraddistinguevano più di altre persone. RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 marzo 2018, n. [201.900](#) [in appresso: RVV/CCE (Belgio), 2018, n. [201.900](#)].





Tabella 46. Esempi di elementi di circostanze personali che possono dare origine a un rischio maggiore nel contesto della violenza indiscriminata

Vulnerabilità	Disabilità ¹⁰⁷⁹
	Giovane età e/o l'essere orfani ¹⁰⁸⁰
	Isolamento e mancanza di legami familiari ¹⁰⁸¹
	Famiglie con figli minorenni ¹⁰⁸²
	Donne sole senza sostegno maschile, anche quando sono oggetto di abusi sessuali da parte di gruppi armati ¹⁰⁸³
	Donne in situazioni precarie ¹⁰⁸⁴
	Persone esposte alla violenza e all'arruolamento forzato in una delle forze armate/ dei gruppi armati ¹⁰⁸⁵
	Persone i cui familiari sono stati vittime di abusi ¹⁰⁸⁶
	Persone che soffrono di disturbo da stress post-traumatico ¹⁰⁸⁷
Professione	Medici che lavorano in prossimità di un conflitto ¹⁰⁸⁸
	Giornalisti che lavorano in prossimità di un conflitto ¹⁰⁸⁹
	Dipendenti di forze armate straniere, compresi gli interpreti ¹⁰⁹⁰
	Commercianti che devono attraversare zone di conflitto per il loro sostentamento ¹⁰⁹¹
	Persone i cui mezzi di sostentamento sono stati distrutti
Altre caratteristiche individuali	Religione (fatto salvo il caso in cui costituisca un motivo per la concessione dell'asilo) ¹⁰⁹²
	Etnia (fatto salvo il caso in cui costituisca un motivo per la concessione dell'asilo) ¹⁰⁹³
Regione	Regione di origine o centro degli interessi ¹⁰⁹⁴
	Regione attraverso la quale la persona dovrebbe viaggiare per raggiungere la sua destinazione di ritorno ¹⁰⁹⁵

¹⁰⁷⁹ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 gennaio 2020, n. 231.907 (sintesi in inglese). Per maggiori informazioni in merito a questa causa, cfr. nota ¹¹⁶⁹.

¹⁰⁸⁰ CNDA (Francia), 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹; CNDA (Francia), 2012, *M. A.Z.*, n. 12006088 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹; CNDA (Francia), 2011, *M. H.*, n. 10003854 C+, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹; e CNDA (Francia), 2018, *M. K.*, n. 17043779, op. cit. alla nota ¹⁰⁷².

¹⁰⁸¹ CNDA (Francia), 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹; CNDA (Francia), 2012, *M. A.Z.*, n. 12006088 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹; e CNDA (Francia), 2011, *M. H.*, n. 10003854 C+, op. cit. alla nota ¹⁰⁷¹.

¹⁰⁸² VwGH (Austria), 2018, *Ra 2017/18/0474*, op. cit. alla nota ¹⁰⁷³.

¹⁰⁸³ CNDA (Francia), 2017, *Mme I.B.*, n. 15030837 C, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁴; e Corte EDU, 2015, *RH v Sweden*, op. cit. alla nota ¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁸⁴ RVV/CCE (Belgio), 2019, n. 221.342, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁸⁵ VwGH (Austria), sentenza del 1° marzo 2018, *Ra 2017/19/0425*, AT:VWGH:2018:RA2017190425.L00 [in appresso: VwGH (Austria), 2018, *Ra 2017/19/0425*].

¹⁰⁸⁶ CNDA (Francia), 2013, *M. M.*, n. 13001980 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁸⁷ RVV/CCE (Belgio), 2019, n. 221.342, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁸⁸ BVerwG (Germany), 2010, n. 10 C 4.09, op. cit. alla nota ¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁸⁹ Cfr. nota ¹⁰⁸⁸ sopra riportata.

¹⁰⁹⁰ VwGH (Austria), 2018, *Ra 2017/19/0425*, op. cit. alla nota ¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁹¹ CNDA (Francia), 2013, *M. M.*, n. 13001980 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁹² BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 23.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ²⁴²; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹; e RVV/CCE (Belgio), 2018, n. 201.900, op. cit. alla nota ¹⁰⁸¹.

¹⁰⁹³ BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 23.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ²⁴²; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹.

¹⁰⁹⁴ RVV/CCE (Belgio), 2020, n. 231.259, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁹⁵ CNDA (Francia), 2013, *M. M.*, n. 13001980 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁷⁶.



2.4.4.3.4. *Pertinenza della regione di origine*

Facendo riferimento anche alla necessità di una valutazione individuale di una domanda, nella sentenza *Elgafaji*, la CGUE ha aggiunto che si può tenere conto:

- dell'estensione geografica della situazione di violenza indiscriminata, nonché dell'effettiva destinazione del richiedente in caso di ritorno nel paese interessato, come risulta dall'art. 8, n. 1, della direttiva;
- dell'esistenza, se del caso, di un serio indizio di un rischio effettivo come quello menzionato all'art. 4, n. 4, della direttiva, indizio in considerazione del quale il requisito di una violenza indiscriminata richiesto per poter beneficiare della protezione sussidiaria può essere meno elevato¹⁰⁹⁶.

La sezione [2.8.1](#) in appresso affronta la questione della protezione interna se la protezione non è disponibile nella destinazione effettiva del richiedente in caso di ritorno.

Tenendo conto della **regione di origine in cui il richiedente sarebbe stato rimpatriato**, l'Alta Corte amministrativa del Baden-Württemberg (Germania) ha concluso che:

il punto di riferimento decisivo dell'articolo 15, lettera c), DQ è la regione d'origine della persona interessata, nella quale essa farà solitamente ritorno. Per quanto concerne la questione della regione da considerare come destinazione del rimpatrio di uno straniero, essa non dipende né dalla regione che un osservatore non coinvolto sceglierebbe ragionevolmente, né dalla regione che lo straniero interessato cerca di raggiungere dal suo punto di vista soggettivo. Il concetto di «luogo effettivo di rimpatrio» ai sensi della giurisprudenza della CGUE non è quindi un concetto meramente empirico, che deve basarsi sulla regione di rimpatrio effettivamente più probabile o soggettivamente prevista. Dato che l'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) offre protezione contro i pericoli di un conflitto armato (non necessariamente a livello nazionale) nel paese d'origine, la regione d'origine come elemento di classificazione e di attribuzione è di particolare importanza ai fini della determinazione del luogo (probabile) effettivo di ritorno. Lo scostamento rispetto alla regione d'origine non può quindi essere giustificato nemmeno dal fatto che lo straniero abbia perso il legame personale con la sua regione d'origine a causa di un conflitto armato¹⁰⁹⁷.

Analogamente il Consiglio di Stato francese ha affermato che l'esame del rischio effettivo non si riferisce all'intero paese, bensì alla parte del suo territorio nella quale l'interessato aveva il suo centro degli interessi prima della partenza o in cui si stabilirà dopo il ritorno, e che deve includere anche l'esame dei rischi che può incontrare durante il tragitto verso tale destinazione¹⁰⁹⁸. Nell'applicare tale orientamento, la CNDA (Francia) designa la regione pertinente valutando la regione di origine/nascita e la regione nella quale sono concentrati gli interessi del richiedente¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁶ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 40.

¹⁰⁹⁷ VGH del Baden-Württemberg, sentenza del 12 dicembre 2018, [A11 S 1923/17](#) (traduzione non ufficiale).

¹⁰⁹⁸ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 16 ottobre 2017, *M. A.*, n. 401585 B, FR:CECHR:2017:401585.20171016.

¹⁰⁹⁹ CNDA (Francia), 2021, *M. G.*, n. 20015236 C, op. cit. alla nota ¹⁰⁴², punto 6.





2.4.4.4. Nesso tra «minaccia grave e individuale» e «violenza indiscriminata»

È evidente dalla formulazione dell'articolo 15, lettera c), che la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile deve essere «derivante» della violenza indiscriminata. La CGUE non ha fornito indicazioni chiare sul nesso tra minaccia grave e individuale e violenza indiscriminata.

L'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha dichiarato che:

il nesso tra il conflitto armato generalizzato e la violenza indiscriminata che pone un rischio effettivo per la vita e la persona è soddisfatto quando l'intensità del conflitto comporta mezzi di combattimento (ammissibili o meno in base alle leggi in materia di guerra) che mettono seriamente in pericolo i non combattenti e determinano una rottura generale dell'ordine pubblico tale da consentire l'anarchia e la criminalità che causano i danni gravi di cui alla direttiva. Tale violenza è indiscriminata in termini di effetti, anche se non necessariamente in termini di obiettivo [...] non è necessario che la minaccia alla vita o alla persona derivi dai protagonisti del conflitto armato in questione: può essere semplicemente il risultato della compromissione dell'ordine pubblico¹¹⁰⁰.

Anche il Consiglio di Stato francese¹¹⁰¹ e il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi¹¹⁰² hanno considerato il nesso tra la minaccia grave e individuale e la violenza indiscriminata derivante da un conflitto armato interno.

Per quanto riguarda gli effetti indiretti dei conflitti armati, il tribunale amministrativo federale tedesco ha deciso che la violenza criminale non commessa da una delle parti coinvolte nel conflitto deve essere presa in considerazione soltanto per valutare la natura della minaccia grave e individuale alla vita o alla persona¹¹⁰³. Secondo detto organo giudiziario, «le minacce generali alla vita che sono puramente una conseguenza di un conflitto armato, ad esempio, attraverso un conseguente deterioramento delle condizioni di approvvigionamento, non possono essere incluse nella valutazione della densità del pericolo»¹¹⁰⁴; pertanto, detto organo giudiziario non ritiene che costituiscano una minaccia ai sensi dell'articolo 15, lettera c).

Secondo l'UNHCR, è necessario prendere in considerazione la compromissione dell'ordine pubblico come conseguenza della violenza indiscriminata o di un conflitto armato. L'UNHCR sostiene altresì che la fonte da cui proviene la violenza indiscriminata è irrilevante¹¹⁰⁵.

¹¹⁰⁰ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 22 settembre 2010, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, [2010] UKUT 331, punto 80. Questa conclusione è stata riaffermata dall'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹, punto 45.

¹¹⁰¹ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), 2009, n. 320295, op. cit. alla nota ¹⁰²⁴. La Corte ha ritenuto che la violenza indiscriminata nella regione di origine del richiedente fosse caratterizzata da attacchi e abusi contro la popolazione civile con conseguenti sfollamenti forzati di popolazione e ha rilevato che le parti coinvolte nel conflitto si erano rese colpevoli di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario contro la popolazione civile.

¹¹⁰² *Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 7 luglio 2008, 200802709/1/V3, NL:RVS:2008:BD7524. L'organo giudiziario ha valutato se vi fosse un nesso tra gli stupri avvenuti nella regione d'origine della richiedente, che non era soggetta a conflitto armato, e il conflitto armato interno che si stava svolgendo altrove nel paese d'origine.

¹¹⁰³ BVerwG (Germania), sentenza del 24 giugno 2008, n. 10 C 43.07, DE:BVerwG:2008:240608U10C43.07.0, punto 35.

¹¹⁰⁴ BVerwG (Germania), 2008, 10 C 43.07, op. cit. alla nota ¹¹⁰⁶, punto 35.

¹¹⁰⁵ UNHCR, *Safe at Last?*, op. cit. alla nota ¹⁰²¹, pagg. 60 e 103.



2.4.4.5. «La vita o la persona di un civile»

Ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), la minaccia grave e individuale nel contesto della violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato dovrebbe riguardare la «vita o la persona di un civile».

Le due sottosezioni che seguono esaminano il significato dei termini «civile» e «vita o persona».

2.4.4.5.1. «Civile»

Il termine «civile» non è definito nell'articolo 2 DQ (rifusione) e non è ancora stato definito dalla CGUE nel contesto della protezione sussidiaria.

Poiché il regime di protezione sussidiaria, da un lato, e il diritto internazionale umanitario, dall'altro, «perseguono scopi diversi e istituiscono meccanismi di protezione chiaramente separati»¹¹⁰⁶, non si può presumere che la definizione di «civile» debba derivare dal diritto internazionale umanitario. Per quanto concerne il significato di «conflitto armato interno», non definito nemmeno dalla DQ (rifusione), la CGUE ha dichiarato che la determinazione «del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati»¹¹⁰⁷.

In Francia, la *rapporteuse publique* del Consiglio di Stato ha fatto riferimento al metodo di interpretazione utilizzato nella sentenza *Diakité* ed è giunta alla medesima conclusione per quanto concerne l'interpretazione del termine «civile»¹¹⁰⁸.

Tale decisione ha riguardato un ricorrente che era stato membro di una forza di polizia locale in Afghanistan. Il Consiglio di Stato francese ha confermato la sentenza della CNDA che respingeva la sua richiesta, tra l'altro, adducendo come motivo il fatto che, nella sua veste di poliziotto, non poteva essere considerato un civile ai fini dell'applicazione dell'articolo 15, lettera c)¹¹⁰⁹. Le conclusioni della *rapporteuse publique*, collegate alla sentenza, affermavano che la polizia era così strettamente legata alle forze che combattevano contro i talebani che non si doveva operare alcuna distinzione tra la polizia e l'esercito ufficiale¹¹¹⁰. In tali conclusioni si afferma altresì che se, nella sentenza *Diakité*, la CGUE ha affermato che i conflitti armati

¹¹⁰⁶ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 24.

¹¹⁰⁷ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 27. Prima della sentenza *Diakité*, l'AIT (Regno Unito) aveva sottolineato che, secondo il diritto internazionale umanitario, il fatto che un soldato sia fuori servizio o in malattia non comporta necessariamente che abbia lo status di civile. Cfr. AIT (Regno Unito), sentenza del 2 dicembre 2009, *ZQ (serving soldier) Iraq CG*, [2009] UKAIT 00048 [in appresso: AIT (Regno Unito), 2009, *ZQ (serving soldier) Iraq*]. Detto organo giudiziario ha citato la Camera d'appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, il quale ha osservato che «[...] la situazione specifica della vittima al momento in cui i reati [crimini di guerra o crimini contro l'umanità] sono stati commessi non può essere determinante per il suo status di civile o non civile. Se la persona in questione è effettivamente un membro di un'organizzazione armata, il fatto che non sia armato o in combattimento al momento della commissione dei reati non gli conferisce lo status di civile». Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, Camera d'appello, sentenza del 29 luglio 2004, *Prosecutor v Blaškić*, causa n. IT-95-14-A, punto 114.

¹¹⁰⁸ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), conclusioni della *rapporteuse publique* dell'11 dicembre 2019, *BA v OFPRA*, n. 424219 B.

¹¹⁰⁹ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 dicembre 2019, *M. M.*, n. 424219 B, FR:CECHR:2019:424219.20191211.

¹¹¹⁰ Cfr. nota ¹⁰⁹ sopra riportata e *M. M... et OFPRA/ M. A...*, n. 424219 e 427714, 11 dicembre 2019 (che fa riferimento alle della *rapporteuse publique* in merito alla medesima questione).



possono aver luogo senza l'intervento dello Stato, sembra che non solo i membri delle forze di sicurezza ufficiali, ma anche i membri di gruppi insurrezionali non statali, non abbiano la qualità di «civili». Secondo la medesima logica, sembra irrilevante operare una distinzione tra esercito e polizia e se i soggetti in questione operano o meno a livello federale, nazionale o locale¹¹¹¹. Nella sentenza in questione, il Consiglio di Stato ha precisato che un membro della polizia locale incaricato della sicurezza del villaggio e della lotta contro gli insorti non diventa un civile una volta lasciato il paese, in assenza di un documento che provi la cessazione di qualsiasi legame con la polizia¹¹¹².

Nella sentenza *HM and Others*, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha concluso che:

un civile deve essere un vero e proprio non combattente. Chiunque partecipi a un conflitto armato non deve essere considerato un civile e lo stesso vale per i membri delle forze armate o della polizia del paese in questione¹¹¹³.

Al contrario, in una sentenza che trattava di fatti diversi, la CNDA (Francia) ha ritenuto che una persona che non partecipava ad alcuna unità armata organizzata e non era soggetta al comando di alcuna autorità, ma che aveva usato un'arma quando il suo villaggio era stato attaccato per proteggere la sua famiglia e i suoi beni, non ha perso il suo status di civile¹¹¹⁴.

L'UNHCR ha raccomandato il seguente approccio:

a questo proposito, il termine «civile» nell'art. 15, lettera c), [DQ (rifusione)] non servirebbe a escludere gli ex combattenti in grado di dimostrare di aver rinunciato alle attività militari. Il fatto che un individuo sia stato un combattente in passato non lo esclude necessariamente dalla protezione internazionale, nel caso in cui egli abbia sinceramente e permanentemente rinunciato all'attività militare. I criteri per determinare se una persona soddisfi tali requisiti sono stati definiti dal Comitato Esecutivo dell'UNHCR¹¹¹⁵.

2.4.4.5.2. «La vita o la persona [di un civile]»

È opportuno rilevare che le versioni linguistiche di cui all'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), differiscono leggermente tra loro. La versione bulgara fa riferimento a «срещу живота или личността на цивилно лице» («minaccia alla vita o alla persona di un civile»), la versione neerlandese fa riferimento a «van het leven of de persoon van een burger» («vita o persona di

¹¹¹¹ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), 2019, *M. M.*, n. 424219 B, op. cit. alla nota ¹¹¹²; e *M. M... et OFPRA/ M. A...*, n. 424219 e 427714, 11 dicembre 2019 (conclusioni della *rapporteuse publique* sulla medesima questione).

¹¹¹² *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 dicembre 2019, *M. A.B.*, n. 427714 B, FR:CECHR:2019:427714.20191211. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 5 luglio 2019, *M. O.*, n. 18000865, che ha stabilito che un disertore delle forze armate afgane che non disponeva dei requisiti per ottenere lo status di rifugiato non poteva essere considerato un civile, poiché non era stato possibile stabilire i presunti termini della cessazione del suo impegno con l'esercito nazionale afgano.

¹¹¹³ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹⁰¹⁹, punto 36, citata anche in AIT (Regno Unito), 2009, *ZQ (serving soldier) Iraq*, op. cit. alla nota ¹¹¹⁰ (l'espressione «paese in questione» fa riferimento allo specifico contesto presente in Iraq).

¹¹¹⁴ CNDA (Francia), sentenza del 9 febbraio 2017, *M. A.*, n. 16005729 C+.

¹¹¹⁵ UNHCR, *Nota dell'UNHCR — La protezione sussidiaria secondo la «Direttiva Qualifiche» nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, gennaio 2008, pag. 7. Cfr. anche Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No 94 on the Civilian and Humanitarian Character of Asylum (LIII)*, 8 ottobre 2002, lettera c), punto vii).



un civile»), la versione inglese fa riferimento a «threat [...] to a civilian's life or person» (minaccia [...] alla vita o alla persona di un civile), la versione francese recita «contre la vie ou la personne d'un civil» («contro la vita o la persona di un civile»), la versione greca fa riferimento a «απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας» («alla vita o alla persona di un civile») e la versione italiana recita «alla vita o alla persona di un civile» (traduzioni non ufficiali in italiano). Nella versione in lingua spagnola, «la vida o la integridad física de un civil», può essere tradotto ufficiosamente in italiano come «la vita o l'integrità fisica di un civile». Questa versione è simile a quella estone, che recita «elu või isikupuutumatus» («vita o integrità della persona»), alla versione ungherese, che recita «polgári személy életének vagy testi épségének» («vita o integrità fisica di un civile»), alla versione polacca, che recita «życia lub fizycznej integralności osoby cywilnej» («vita o integrità fisica di un civile») e alla versione slovena, che fa riferimento a «življenju ali telesni celovitosti civilista» («vita o integrità fisica di un civile»). Le versioni ceca e tedesca recitano «života nebo nedotknutelnosti civilisty» («vita o integrità di un civile») e «des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson» («alla vita o all'integrità di un civile»). La versione slovacca recita «života občana alebo osoby» («vita di un cittadino o della sua persona»). La versione croata fa riferimento soltanto alla «vita» e non alla «persona» («životu»). La versione svedese fa riferimento alla «vita e all'incolumità di un civile» («civilpersons liv eller lem»)¹¹¹⁶. Infine, la versione lettone fa riferimento alla «minaccia alla vita o alla salute di un civile» («draudi civiliedzīvotāja dzīvībai vai veselībai»).

Non c'è stata alcuna sentenza della CGUE che abbia affrontato la divergenza tra le varie versioni linguistiche del testo legislativo. L'importanza della giurisprudenza della Corte EDU nell'interpretazione del diritto dell'Unione è spiegata nella sezione [2.4.2](#) sopra riportata della pubblicazione EASO, *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*, sezione 3.2, pagg. 65-67.

Occorre ricordare che, nella sentenza *Diakité*, la CGUE ha distinto tra il regime di protezione sussidiaria e il regime di diritto internazionale umanitario¹¹¹⁷, e ha deciso di non subordinare l'ammissibilità alla protezione sussidiaria alle condizioni di applicazione del diritto internazionale umanitario (cfr. sezione [2.4.4.1](#) sopra riportata). La CGUE ha rilevato che il regime di protezione sussidiaria, da un lato, e il diritto internazionale umanitario, dall'altro, «perseguono scopi diversi e istituiscono meccanismi di protezione chiaramente separati»¹¹¹⁸. Come menzionato sopra nella sezione [2.4.4.5.1](#), per quanto riguarda il significato di «conflitto armato interno», la CGUE ha quindi affermato che «la determinazione del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati»¹¹¹⁹.

¹¹¹⁶ Questa espressione è utilizzata nello svedese colloquiale piuttosto che in quello scritto.

¹¹¹⁷ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota [844](#), punto 24. Cfr. anche il punto 23, il quale recita: «[b]enché il diritto internazionale umanitario miri, segnatamente, a fornire, nella zona di conflitto, una protezione alle popolazioni civili limitando gli effetti della guerra sulle persone e sui beni, esso non prevede, a differenza dell'articolo 2, lettera e), [DQ], letto congiuntamente all'articolo 15, lettera c) della medesima, la concessione di una protezione internazionale a determinati civili che si trovano al di fuori della zona di conflitto e del territorio delle parti al conflitto».

¹¹¹⁸ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota [844](#), punto 24.

¹¹¹⁹ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota [844](#), punto 27.





La CGUE deve ancora pronunciarsi in merito all'eventualità che il medesimo approccio debba essere adottato per il significato di «vita o persona» o se sia appropriato ricorrere al diritto internazionale umanitario. In un caso precedente alla sentenza *Diakité* della CGUE, l'AIT (Regno Unito) ha interpretato il concetto di «vita o persona di un civile» in relazione al diritto internazionale umanitario, attribuendo a tali termini un significato ampio. L'articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra del 1949 utilizza l'espressione «vita e persona» (non «vita o persona»)¹¹²⁰. Nella sentenza *KH (Iraq)*, l'AIT (Regno Unito) ha rilevato che tale frase non è chiaramente adatta a riferirsi a qualsiasi cosa abbia a che fare con **oggetti civili**¹¹²¹. Nel diritto internazionale umanitario gli «oggetti civili» sono definiti come «abitazioni, negozi, scuole e altri luoghi di attività non militari, luoghi di ricreazione e di culto, mezzi di trasporto, beni culturali, ospedali e strutture e unità mediche»¹¹²².

L'organo giudiziario del Regno Unito ha osservato una differenziazione all'interno dell'articolo 3, paragrafo 1, comune tra a) la violenza nei confronti della «vita e della persona», da un lato, e c) gli «oltraggi alla dignità personale, in particolare i trattamenti umilianti e degradanti», dall'altro¹¹²³. Ciò ha portato detto organo giudiziario a dubitare che la portata materiale dell'espressione «vita e persona» possa estendersi a minacce che equivalgono a trattamenti inumani e degradanti. La limitazione intrinseca del concetto di «vita o persona» all'interno del diritto internazionale umanitario è ulteriormente indicata dal fatto che nel protocollo aggiuntivo II del 1977¹¹²⁴ (quando si ritenne che la protezione dei civili dovesse avere una portata materiale più ampia) fu utilizzata una formulazione supplementare per rendere tale protezione più ampia. L'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), di tale protocollo vieta «la violenza ai danni della vita, della salute e del benessere fisico o mentale delle persone, in particolare l'omicidio e i trattamenti crudeli, quali la tortura, la mutilazione o qualsiasi forma di punizione corporale». L'organo giudiziario del Regno Unito ha concluso: «[t]uttavia, tenendo presente che “la vita o la persona” deve avere un significato ampio, accetteremmo che l'espressione debba comprendere i mezzi per la sopravvivenza di una persona»¹¹²⁵.

In un caso più recente, l'Alta Corte amministrativa del Baden-Württemberg, in Germania, ha preso in considerazione gli effetti cumulativi dei conflitti armati prolungati e ha osservato che:

la rilevanza degli effetti cumulativi dei conflitti armati prolungati nel contesto della valutazione complessiva risiede, quanto meno anche, nel fatto che la crescente durata del conflitto porta tipicamente e prevedibilmente a un aumento del numero e della gravità delle malattie mentali come conseguenza della situazione di minaccia permanente¹¹²⁶.

¹¹²⁰ *Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna*, 12 agosto 1949; *Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare*, 12 agosto 1949; *Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra*, 12 agosto 1949; e *Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra*, 12 agosto 1949.

¹¹²¹ AIT (Regno Unito), sentenza del 25 marzo 2008, *KH (Article 15(c) Qualification Directive) Iraq CG*, [2008] UKAIT 00023 [in appresso: AIT (Regno Unito), 2008, *KH (Article 15(c) QD) Iraq CG*].

¹¹²² AIT (Regno Unito), 2008, *KH (Article 15(c) QD) Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹¹²⁴, punto 103.

¹¹²³ AIT (Regno Unito), 2008, *KH (Article 15(c) QD) Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹¹²⁴, punto 107.

¹¹²⁴ *Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (II Protocollo)*, 8 giugno 1977.

¹¹²⁵ AIT (Regno Unito), 2008, *KH (Article 15(c) QD) Iraq CG*, op. cit. alla nota ¹¹²⁴, punto 104.

¹¹²⁶ VGH del Baden-Württemberg, 2018, *A 11 S 316/17*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴⁴ (traduzione non ufficiale).



2.4.5. Conclusione sul danno grave

In sintesi, se il richiedente non soddisfa i criteri per l'attribuzione della qualifica di rifugiato, si deve esaminare se si troverebbe ad affrontare un danno grave sotto forma di una pena di morte o di un'esecuzione (sezione [2.4.2](#)), di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti (sezione [2.4.3](#)) oppure di minaccia grave o individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno (sezione [2.4.4](#)).

Qualora si constati che il richiedente è esposto a uno o più tipi di danno grave, è necessario stabilire se vi sono motivi sostanziali per ritenere che sia esposto a un rischio effettivo di subire tale danno (sezione [2.5](#)), chi è il responsabile del danno grave (sezione [2.6](#)), se vi sarebbe un'assenza di protezione nei confronti di tale danno (sezione [2.7](#)) e, se l'articolo 8 DQ (rifusione) è stato recepito nel diritto nazionale, se esiste una protezione interna (sezione [2.8](#)).

L'appendice [A](#) contiene un albero decisionale che riassume i temi trattati nella parte [2](#).

2.5. Fondati motivi di ritenere che il richiedente correrebbe un rischio effettivo

La sezione [2.5](#) consta di quattro sottosezioni, riportate nella tabella 47.

Tabella 47. Struttura della sezione [2.5](#)

Sezione	Titolo	Pagina
2.5.1	Rischio effettivo [articolo 2, lettera f)]	242
2.5.2	Requisito dell'attualità del rischio [articolo 2, lettera f)] e della rilevanza di danni gravi precedenti (articolo 4, paragrafo 4)	244
2.5.3	Prove di un rischio per le persone in situazione analoga	246
2.5.4	Questione dell'occultamento	247

2.5.1. Rischio effettivo [articolo 2, lettera f)]

La definizione di una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria di cui all'articolo 2, lettera f), prevede che debbano «[sussistere] **fondati motivi** di ritenere che, se ritornasse [...], [la persona interessata] correrebbe un **rischio effettivo** di subire un grave danno» (grassetto aggiunto).

Articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)

«persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono **fondati motivi** di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, **correrebbe un rischio effettivo** di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese; [Grassetto aggiunto.]





Nelle sue conclusioni nella causa *CF e DN*, l'avvocato generale Pikamäe ha osservato quanto segue:

le disposizioni della [DQ (rifusione)] di cui trattasi fanno riferimento all'esistenza di un «rischio effettivo» per il richiedente protezione internazionale di subire un danno grave definito come la minaccia grave e individuale «alla vita o alla persona» di un civile. La nozione di «rischio effettivo» rinvia al livello di prova applicato alla valutazione, di fatto, dei rischi, e corrisponde ad un criterio di probabilità che non può ridursi ad una mera eventualità [...]»¹¹²⁷.

Ad oggi, la CGUE non ha fornito un'interpretazione precisa della nozione di «rischio effettivo». Si potrebbe ritenere che il livello del «rischio effettivo» di danno grave non differisca da quello utilizzato per la valutazione del «timore fondato» di subire persecuzioni di cui alla definizione di rifugiato, che è il «timore ragionevole»¹¹²⁸. Questo perché la CGUE utilizza i termini «rischio effettivo» e «timore fondato» in modo intercambiabile¹¹²⁹. Ciò sembrerebbe indicare che lo stesso livello della prova si applica alla valutazione del «rischio effettivo» e del «timore fondato». Questo **criterio del «timore fondato/rischio effettivo»** va quindi inteso nel senso che, se è vero che la semplice o remota possibilità di essere perseguitato è insufficiente per avvalorare un timore fondato di subire persecuzioni o un rischio effettivo di danno grave, non è necessario che il richiedente dimostri l'esistenza di una chiara probabilità di essere perseguitato o di subire un danno grave (per una trattazione più approfondita, cfr. sezione [1.5 sopra](#) riportata).

Poiché il concetto di «rischio effettivo» ha avuto origine nella giurisprudenza della Corte EDU, detta giurisprudenza è rilevante. Sin dalla sentenza *Soering*, la Corte EDU ha ripetutamente sottolineato che il livello specifico di prova richiesto nei casi di *non-refoulement* è che «sono stati dimostrati motivi sostanziali per ritenere che la persona in questione, se espulsa, correrebbe un rischio reale di essere sottoposta a trattamenti contrari all'articolo 3 nel paese di accoglienza»¹¹³⁰. Ha inoltre precisato che:

[p]er verificare l'esistenza di un rischio di maltrattamenti, [è necessario] esaminare le **conseguenze prevedibili** in caso di rinvio del richiedente nel paese di destinazione, tenendo conto della situazione generale nel paese e delle circostanze specifiche riguardanti l'interessato¹¹³¹.

Secondo la Corte EDU nella causa *Vilvarajah*, questa valutazione lungimirante del rischio reale significa che ciò che è importante è l'eventualità che vi siano «caratteristiche distintive nei [casi delle persone interessate] che avrebbero potuto o dovuto consentire all'[organo preposto alle decisioni] di prevedere che sarebbero state trattate in questo modo [ossia sottoposte a maltrattamenti]»¹¹³².

¹¹²⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ¹⁰³³, punto 32. L'avvocato generale Pikamäe continua osservando che, nel valutare il danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), «[i]l censimento del numero di vittime civili in un dato territorio appare [...] come un elemento non speculativo ma che al contrario si inserisce nella realtà e dunque è idoneo ad individuare il rischio richiesto» (punto 32).

¹¹²⁸ CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 76; CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 89; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 72. Per ulteriori informazioni, cfr. sezione [1.5.2](#).

¹¹²⁹ CGUE, 2012, *Y e Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punti 75 e da 79 a 80. Cfr. anche sezione [1.5.2](#).

¹¹³⁰ Corte EDU (plenaria), 1989, *Soering*, op. cit. alla nota ²⁸³, punto 91.

¹¹³¹ Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*, op. cit. alla nota ³⁶⁵, punto 130 (grassetto aggiunto). Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, *Awad v Bulgaria*, n. 46390/10, CE:ECHR:2011:1011JUD004639010, punto 99, lettera c).

¹¹³² Cfr. Corte EDU, sentenza del 30 ottobre 1991, *Vilvarajah and Others v United Kingdom*, nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, punto 112.



Nella sentenza *Vilvarajah*, la Corte EDU ha ritenuto che una «mera possibilità» di maltrattamento non raggiunge la soglia richiesta perché sussista un «rischio effettivo»¹¹³³. In *Saadi* la stessa Corte EDU ha peraltro ritenuto che **tale soglia sia inferiore al livello in cui è «più probabile che improbabile»**¹¹³⁴. La Corte EDU ha ritenuto altresì che la stessa soglia si applichi per tutti i richiedenti, indipendentemente dal loro profilo. Più precisamente, nella sentenza *Saadi* la Corte ha ritenuto che **lo stesso criterio di «rischio reale» si applica ai richiedenti che sono una minaccia per la sicurezza nazionale**: per tali richiedenti la soglia di rischio da raggiungere non è quindi più elevata di quella che si applica agli altri richiedenti¹¹³⁵.

2.5.2. Requisito dell'attualità del rischio [articolo 2, lettera f)] e della rilevanza di danni gravi precedenti (articolo 4, paragrafo 4)

La definizione di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» di cui all'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione) impone che il richiedente corra «un rischio effettivo di subire un grave danno».

La parola «rischio» riflette l'accentuazione rivolta al futuro di tale definizione. Nella causa *CF e DN*, l'avvocato generale Pikamäe ha ricordato che «[r]isulta quindi che l'analisi che dev'essere svolta dall'autorità nazionale competente consiste nel valutare un'ipotetica situazione futura, che implica inevitabilmente una forma di prospettiva»¹¹³⁶.

L'articolo 46, paragrafo 3, DPA (rifusione) impone altresì una valutazione attuale del caso nel contesto delle procedure di ricorso. Impone un obbligo agli Stati membri che sono ora tenuti a rendere esperibile un ricorso nazionale effettivo che preveda «l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto [...], quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado»¹¹³⁷.

Un elemento importante nella valutazione del rischio attuale di danno grave è il fatto che il richiedente abbia o non abbia già subito danni gravi o minacce dirette di siffatti danni. L'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) è una disposizione obbligatoria. Tale disposizione stabilisce quanto segue.

Articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione)

Il fatto che un richiedente abbia già subito [...] **danni gravi** o minacce dirette di [...] **[siffatti] danni** costituisce un serio indizio della fondatezza [...] del rischio effettivo [del richiedente] di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali [...] danni gravi non si ripeteranno. [Grassetto aggiunto.]

Poiché l'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) riguarda sia le persecuzioni che i danni gravi, è possibile trovare indicazioni su questo tema nella giurisprudenza della CGUE riguardante la rilevanza della persecuzione subita in passato (cfr. sezione [1.5.3](#) sopra riportata).

¹¹³³ Corte EDU, 1991, *Vilvarajah and Others*, op. cit. alla nota ¹¹³⁵, punto 111.

¹¹³⁴ Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*, op. cit. alla nota ³⁶⁵, punto 140 (corsivo aggiunto).

¹¹³⁵ Cfr. nota ¹¹³⁴ sopra riportata.

¹¹³⁶ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ¹⁰³³, punto 46.

¹¹³⁷ Per ulteriori informazioni, cfr. EASO, *Procedure di asilo e principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica*, 2018, sezione 6.2.3.





Il danno grave già subito in passato, quale definito all'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione), include non soltanto gli atti di danno grave, ma anche le minacce di danno grave¹¹³⁸. Se il richiedente ha già subito danni gravi o minacce dirette di danni gravi, tale fatto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, è di per sé un serio indizio di un danno grave¹¹³⁹. Nella sentenza *Elgafaji* la CGUE ha ritenuto che il livello di violenza indiscriminata necessario ai fini dell'ammissibilità alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ «può essere meno elevato» quando è accertato che il richiedente ha già subito danni gravi poiché, come stabilito all'articolo 4, paragrafo 4, DQ, tale circostanza può essere in sé un serio indizio di un rischio effettivo¹¹⁴⁰.

Questo serio indizio può tuttavia essere respinto, in particolare se le circostanze nel paese di origine sono mutate in maniera significativa e non temporanea (cfr. sezione 1.5.3).

Ciò è avvenuto nella causa *MP*, che riguardava un richiedente che era stato detenuto e torturato dalle forze di sicurezza dello Sri Lanka. Sono state presentate prove mediche secondo cui il richiedente soffriva dei postumi della tortura, in particolare soffriva di un grave disturbo da stress post-traumatico e di una grave depressione e aveva tendenze suicide. La CGUE ha affermato che:

la circostanza che la persona interessata abbia subito, in passato, atti di tortura perpetrati dalle autorità del suo paese di origine non consente di giustificare, di per sé, il riconoscimento del beneficio della protezione sussidiaria in un momento in cui non sussiste più alcun rischio effettivo che tali atti di tortura si riproducano in caso di ritorno in tale paese¹¹⁴¹.

In forza dell'articolo 4, paragrafo 4, DQ, l'esistenza di un danno grave anteriore costituisce un serio indizio del rischio effettivo ma «ciò non avviene quando vi sono fondati motivi di ritenere che i danni gravi subiti in passato non si ripeteranno o non proseguiranno»¹¹⁴². Inoltre, la CGUE ha proseguito rilevando che «secondo l'articolo 16 [DQ (rifusione)], la protezione sussidiaria cessa quando le circostanze che hanno indotto alla concessione dello status di protezione sussidiaria sono venute meno o sono mutate in una misura tale che la protezione non è più necessaria»¹¹⁴³.

¹¹³⁸ Cfr. mutatis mutandis, CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti 94 e da 96 a 97.

¹¹³⁹ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 33. Cfr. anche, mutatis mutandis, CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 75; e CGUE, 2013, *X, Y e Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 64, nel contesto della quale la Corte ha preso in considerazione l'articolo 4, paragrafo 4, in relazione a persecuzioni passate o minacce di persecuzione.

¹¹⁴⁰ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 40.

¹¹⁴¹ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 30.

¹¹⁴² CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 33. La disposizione è la medesima nella DQ (rifusione). L'analisi del motivo per cui non esiste più un rischio di reiterazione dell'analisi dei maltrattamenti è stata condotta dall'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 5 luglio 2013, *GJ and Others (post-civil war: returnees) Sri Lanka CG*, [2013] UKUT 00319, che fornisce una «guida per paese» in merito ai rischi per i tamil dopo la fine della guerra civile nello Sri Lanka. La Corte EDU, nella sua giurisprudenza, considera anche il fatto di aver subito in passato maltrattamenti come «un forte indizio di un rischio futuro ed effettivo di trattamenti contrari all'articolo 3 [CEDU]», nei casi in cui il richiedente abbia fornito un resoconto coerente e credibile degli eventi in linea con le COI. In tali circostanze spetterà al governo fugare ogni dubbio riguardo a tale rischio. Cfr. Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 102.

¹¹⁴³ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 34. Il fatto che una persona sia già stata sottoposta a un danno grave è rilevante anche nei casi di cessazione. Cfr. EASO, *Cessazione della protezione internazionale — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²¹, sezione 6.2.4.



2.5.3. Prove di un rischio per le persone in situazione analoga

La valutazione del rischio effettivo di subire un grave danno non deve necessariamente basarsi sull'esperienza personale del richiedente. La CGUE ha avuto l'opportunità di affrontare tale questione soltanto nella sentenza *Elgafaji*, nel contesto specifico dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione)¹¹⁴⁴. Con riferimento al considerando 26 DQ [attuale considerando 35 DQ (rifusione)]¹¹⁴⁵, la CGUE ha dichiarato:

[i]nfatti, anche se tale “considerando” [26] comporta che la sola dichiarazione oggettiva di un rischio legato alla situazione generale di un paese non è sufficiente, in linea di principio, a provare che le condizioni menzionate all'art. 15, lett. C), della direttiva sono soddisfatte in capo ad una determinata persona, la sua formulazione fa salva, utilizzando il termine «di norma», l'ipotesi di una situazione eccezionale, che sia caratterizzata da un grado di rischio a tal punto elevato che sussisterebbero fondati motivi di ritenere che tale persona subisca individualmente il rischio in questione.

Anche se certamente è vero che elementi collettivi svolgono un ruolo importante ai fini dell'applicazione dell'art. 15, lett. C), della direttiva, nel senso che la persona interessata fa parte, come altre persone, di una cerchia di potenziali vittime di una violenza indiscriminata in caso di conflitto armato interno o internazionale, cionondimeno tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione sistematica rispetto alle altre due situazioni ricomprese nel detto art. 15 della direttiva e deve essere interpretata quindi in stretta relazione con tale individualizzazione¹¹⁴⁶.

Il Consiglio di Stato belga ha affrontato questa questione nel contesto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione). Detto organo giudiziario ha ritenuto che ove gli elementi oggettivi dimostrino che un gruppo è sistematicamente bersaglio di maltrattamenti, la mera appartenenza a tale gruppo può costituire un motivo serio e accertato per ritenere che un richiedente, se ritornasse, sarebbe esposto a un rischio effettivo di subire danni gravi quali definiti all'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione)¹¹⁴⁷. Il Consiglio di Stato belga ha respinto esplicitamente l'opinione delle autorità belghe responsabili per l'asilo secondo cui il richiedente deve dimostrare **ulteriori** circostanze specifiche. Detto organo giudiziario ha sottolineato che *Elgafaji* equipara l'articolo 15, lettera b), DQ all'articolo 3 CEDU. Successivamente ha proseguito aggiungendo che, nella sentenza *Saadi*, la Corte EDU ha stabilito che l'appartenenza a un gruppo sistematicamente esposto a una pratica di maltrattamenti può fare entrare in gioco la protezione ai sensi dell'articolo 3 CEDU¹¹⁴⁸. Il Consiglio di Stato ha concluso che la protezione dell'articolo 15, lettera b), dovrebbe essere concessa ai richiedenti che appartengono a un gruppo sistematicamente fatto oggetto di maltrattamenti anche se non presentano ulteriori circostanze individuali¹¹⁴⁹.

¹¹⁴⁴ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 38.

¹¹⁴⁵ Il considerando è citato nella sezione 2.4.4.3.1 sopra riportata.

¹¹⁴⁶ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punti da 37 a 38.

¹¹⁴⁷ *Conseil d'État/Raad van State* (Consiglio di Stato, Belgio), sentenza del 16 febbraio 2012, n. 218.075 [in appresso: *Conseil d'État* (Belgio), 2012, n. 218.075]. Cfr. anche AIT (Regno Unito), 2009, *AM and AM (armed conflict: risk categories)*, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁷.

¹¹⁴⁸ Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*, op. cit. alla nota ³⁶⁵, punto 132.

¹¹⁴⁹ *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Belgio), 2012, n. 218.075, op. cit. alla nota ¹¹⁵¹.





Nel contesto di cause analoghe a quella di *Saadi*, in cui viene denunciata l'appartenenza a un gruppo sistematicamente esposto a una pratica di maltrattamento, la Corte EDU ha stabilito che la persona interessata deve dimostrare «che ci sono motivi seri e accertati di credere che esiste la pratica in questione e che [la persona] appartiene al gruppo preso di mira»¹¹⁵⁰. In tali circostanze, la Corte EDU non «insiste che il ricorrente dimostri l'esistenza di ulteriori elementi distintivi specifici, se così facendo si renderebbe illusoria la protezione offerta dall'articolo 3»¹¹⁵¹.

Facendo riferimento a un concetto analogo di persecuzione di gruppo nel contesto dell'asilo costituzionale tedesco, l'Alta Corte amministrativa del Baden-Württemberg ha sentenziato:

Per dedurre dalla sorte altrui l'esistenza di un pericolo effettivo per un individuo di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 CEDU in caso di ritorno, è in ogni caso necessario, analogamente al concetto di persecuzione di gruppo elaborato dalla Corte costituzionale federale per il diritto fondamentale all'asilo ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, frase 2, GG [(legge fondamentale o costituzione)]

[...]

che viene applicato in modo molto simile anche nel diritto internazionale in materia di rifugiati,

[...]

da un lato, l'esistenza di un gruppo di persone nei confronti delle quali può già essere accertata una violazione dell'articolo 3 CEDU e, dall'altro, la possibilità di stabilire che l'individuo interessato condivide con tali persone le caratteristiche che sono state determinanti per il verificarsi delle circostanze che hanno portato a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU¹¹⁵².

Anche l'esperienza di familiari, amici e persone che si trovano in una posizione analoga a quella del richiedente può fornire indicazioni di un rischio effettivo di danno grave (cfr. anche sezione [1.5.4](#) sopra riportata).

2.5.4. Questione dell'occultamento

A volte si pone la questione se il rischio effettivo di subire un grave danno possa essere evitato occultando determinate attività. La questione dell'occultamento nel contesto della qualifica di rifugiato è trattata nella sezione [1.5.5](#) sopra riportata e considerazioni analoghe valgono per la protezione sussidiaria.

¹¹⁵⁰ Corte EDU (GC), 2008, *Saadi*, op. cit. alla nota ³⁶⁵, punto 132.

¹¹⁵¹ Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 105, sentenza nella quale la Corte stabilisce che «le persone che hanno collaborato in vari modi con le autorità delle potenze occupanti in Iraq dopo la guerra sono state e continuano a essere prese di mira da al-Qaeda e da altri gruppi» (punto 117). Cfr. anche Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punti 114 e 116 (tamil di determinati profili); Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³, punti da 146 a 148 (membri della comunità Ashraf).

¹¹⁵² VGH del Baden-Württemberg, sentenza del 12 dicembre 2018, n. [A 11 S 1923/17](#), punti da 137 a 141 (traduzione non ufficiale). Detta sentenza riguardava gli obblighi previsti dall'articolo 3 CEDU nel caso di una domanda di protezione internazionale di un richiedente afghano respinta.



2.6. Responsabili del danno grave (articolo 6)

L'articolo 6 DQ (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 6 DQ (rifusione)

Responsabili della persecuzione o del danno grave

I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere:

- a) lo Stato;
- b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7.

Questa disposizione è comune a entrambe le forme di protezione internazionale e quindi si applica ai responsabili di danno grave ai fini dell'attribuzione della protezione sussidiaria sulla stessa base di quanto avviene nel contesto della persecuzione e delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati. L'analisi illustrata nella sezione [1.7](#) sopra riportata relativa ai responsabili della persecuzione vale quindi anche per la protezione contro il danno grave. Pertanto, per un'analisi dettagliata dell'articolo 6, si rimanda alla sezione [1.7](#) sopra riportata.

2.7. Soggetti che offrono protezione contro danni gravi (articolo 7)

L'articolo 7 DQ (rifusione) è una **disposizione obbligatoria** che si applica tanto alla protezione dei rifugiati quanto alla protezione sussidiaria. L'analisi illustrata nella sezione [1.8](#) relativa ai soggetti che offrono protezione vale quindi anche per la protezione contro il danno grave. Pertanto, per un'analisi dettagliata dell'articolo 7, si rimanda alla sezione [1.8](#) sopra riportata.

2.8. Protezione all'interno del paese d'origine contro danni gravi (articolo 8)

È opportuno ricordare che in via preliminare l'articolo 8 DQ è una disposizione facoltativa. Se recepito nella legislazione nazionale e applicato da uno Stato membro, l'articolo 8 DQ (rifusione) costituisce una disposizione che si applica al fine di determinare il soddisfacimento delle **condizioni tanto per il riconoscimento della protezione dei rifugiati quanto per il riconoscimento della protezione sussidiaria**. Di conseguenza gli Stati membri possono stabilire che un richiedente non necessita di protezione sussidiaria se la protezione interna è assicurata in una parte del territorio del paese di origine. L'analisi riportata nella sezione [1.9](#) si applica quindi parimenti alla protezione all'interno del paese d'origine nel contesto della protezione sussidiaria. La breve analisi che segue affronta aspetti particolari della protezione



interna che emergono nel contesto della protezione sussidiaria, in particolare in relazione all'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione). Detta analisi integra quella di cui alla sezione 1.9, a cui si rimanda per un'analisi più completa, e fornisce esempi delle modalità di applicazione dei criteri stabiliti dall'articolo 8 in relazione alla valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria.

La sezione 2.8 consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 48.

Tabella 48. Struttura della sezione 2.8

Sezione	Titolo	Pagina
<u>2.8.1</u>	<u>Qualità della protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1)</u>	<u>249</u>
<u>2.8.2</u>	<u>Requisito dell'esame (articolo 8, paragrafo 2)</u>	<u>252</u>

L'appendice A contiene alberi decisionali per la valutazione della protezione all'interno del paese di origine.

2.8.1. Qualità della protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1)

L'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha confermato che gli **stessi requisiti sostanziali (sicurezza, accesso e ragionevolezza)** utilizzati per valutare il soddisfacimento delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati dovrebbero essere utilizzati per valutare il soddisfacimento delle condizioni per la protezione sussidiaria. Detto organo giudiziario ha affermato che:

[a]ppare evidente dalla struttura dell'articolo 8 [DQ] che il trasferimento interno è un elemento necessario che è pertinente non soltanto per stabilire l'ammissibilità allo status di rifugiato (in forza degli articoli 2 e 9), ma anche per stabilire l'ammissibilità alla protezione sussidiaria [...] ai sensi di tutte e tre le parti dell'articolo 15, ossia le lettere a), b) e c)¹¹⁵³.

Per quanto riguarda l'articolo 8, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione), l'articolo 7, paragrafo 1, limita i soggetti che offrono protezione a: «a) lo Stato; o b) i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente al paragrafo 2»¹¹⁵⁴. Ciò contrasta con la giurisprudenza della Corte EDU in relazione all'articolo 3 CEDU, che ha riconosciuto che la protezione può essere fornita da soggetti non statuali quali famiglie e clan.

¹¹⁵³ Cfr. *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, *AK [Article 15(c)] Afghanistan CG*, op. cit. alla nota ²⁵³, punto 228.

¹¹⁵⁴ *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 17 dicembre 2014., *Rahimi*, I U 925/2014 [in appresso: tribunale amministrativo (Slovenia), 2014, *Rahimi*, I U 925/2014]. Detto organo giudiziario ha operato una distinzione tra i criteri del diritto dell'UE e quelli della giurisprudenza della Corte EDU per l'applicazione della protezione interna e ha ritenuto che il diritto dell'UE fosse più rigoroso, poiché, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, la protezione può essere fornita anche da soggetti non statuali, quali famiglie o clan. Detto organo giudiziario ha fatto riferimento alla Corte EDU, 2007, *Salah Sheekh*, op. cit. alla nota ⁶⁸³; Corte EDU, 2013, *KAB v Sweden*, op. cit. alla nota ⁷¹⁴; Corte EDU, 2015, *RH v Sweden*, op. cit. alla nota ¹⁰⁶⁰; e Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2012, *AA and Others v Sweden*, n. 14499/09, CE:ECHR:2012:0628JUD001449909. Cfr. anche UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 41, in cui si afferma che «[l]a protezione deve essere fornita da un'autorità organizzata e stabile che eserciti il pieno controllo sul territorio e la popolazione in questione».



La sottosezione che segue esamina le questioni particolari che si presentano in situazioni di conflitto armato.

2.8.1.1. Considerazioni in materia di protezione all'interno del paese di origine per i richiedenti che soddisfano i criteri di cui all'articolo 15, lettera c)

Nel valutare la protezione interna, nei casi in cui la regione di origine del richiedente stia affrontando una situazione di conflitto armato, occorre tenere conto di fattori particolari. Come affermato dalla CGUE nella sentenza *Elgafaji*, tra tali fattori figurano «l'**estensione geografica** della situazione di violenza indiscriminata, nonché l'**effettiva destinazione** del richiedente in caso di ritorno nel paese interessato, come risulta dall'art. 8, n. 1, della direttiva»¹¹⁵⁵. Come ha osservato l'UNHCR, le situazioni di conflitto armato e di violenza «sono spesso fluide, con fronti mutevoli e/o escalation di violenza»¹¹⁵⁶.

Il tribunale amministrativo federale tedesco ha chiarito che, anche in situazioni di conflitto armato, la protezione all'interno del paese di origine dovrebbe essere esaminata soltanto quando si constata che il richiedente corre un rischio effettivo di danno grave presso l'effettiva destinazione del richiedente in caso di rimpatrio (cfr. sezioni [1.9.1](#) e [2.4.4.3.4](#)). Detto organo giudiziario ha statuito quanto segue:

i requisiti di cui all'articolo 15, lettera c), [DQ e DQ (rifusione)] possono essere soddisfatti anche se il conflitto armato non si estende all'intero territorio dello Stato interessato [...] il punto di riferimento per la prognosi di pericolo è la destinazione effettiva dello straniero in caso di ritorno. Di norma, si tratta della regione d'origine dello straniero, verso il quale di norma fa ritorno.

[...]

Qualora la regione di origine [...] sia da escludere come destinazione a causa del pericolo che in essa minaccia lo straniero, questi può essere espulso verso un'altra regione del paese solo fatti salvi i requisiti restrittivi dell'articolo 8 [DQ]¹¹⁵⁷.

Nella stessa ottica, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha dichiarato:

per quanto riguarda il fatto che il ricollocamento interno sia una considerazione necessaria ai fini dell'articolo 15, lettera c), è stato confermato dalla sentenza della CGUE nella causa *Elgafaji* che una questione relativa a detta disposizione, può sorgere non soltanto in relazione all'intero paese, ma anche a una o più parti di esso [...] Se la zona o la regione d'origine di un civile è considerata soggetta a uno stato di violenza

¹¹⁵⁵ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 40 (grassetto aggiunto).

¹¹⁵⁶ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 40.

¹¹⁵⁷ BVerwG (Germania), 2013, n. 10 C 15.12 (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ¹⁹⁹, punti da 13 a 14. Detto organo giudiziario ha interpretato il concetto di «destinazione effettiva del ritorno» di cui alla sentenza *Elgafaji* e ha concluso che il luogo di residenza originario può cessare di essere la destinazione se lo «straniero ha interrotto i suoi legami con detta regione anche prima di lasciare il paese, a prescindere dalle circostanze che hanno determinato la fuga, e si è stabilito in un'altra regione del paese con l'obiettivo di viverci in un futuro prevedibile». Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (United Kingdom), sentenza del 26 giugno 2018, *AAH (Iraqi Kurds – internal relocation) Iraq CG*, [2018] UKUT 00212, punto 149: «Se un normale civile può stabilire un rischio effettivo di danno grave che supera la soglia dell'articolo 15, lettera c), nella sua zona di residenza, per poter constatare l'idoneità per la concessione della protezione umanitaria (sussidiaria), occorre dimostrare altresì che tale persona non può trasferirsi in un'altra regione o perché esiste un rischio effettivo di danno grave in tale regione o nel recarsi verso di essa (*en route*) oppure perché esistono circostanze che renderebbero altrimenti irragionevole o indebitamente drastico per tale persona trasferirsi».



indiscriminata al di sopra della soglia di cui all'articolo 15, lettera c), non sarà comunque possibile constatare l'ammissibilità alla protezione sussidiaria per tale persona fatto salvo il caso in cui quest'ultima sia in grado di dimostrare **alternativamente** un rischio continuo di danno grave (parte dell'articolo 8, paragrafo 1, relativa alla sicurezza — «senza pericolo») o circostanze che renderebbero irragionevole il suo trasferimento in un'altra zona o regione (parte dell'articolo 8, paragrafo 1, relativa alla ragionevolezza — «ragionevolmente»)¹¹⁵⁸.

Come ha osservato l'*Upper Tribunal* (Regno Unito), in situazioni di conflitto armato è «necessario prendere in considerazione (ai fini della valutazione tanto della «sicurezza» quanto della «ragionevolezza») non soltanto il livello di violenza nella città in questione, ma anche le difficoltà vissute dai poveri di tale città e anche dai numerosi sfollati interni che vi vivono»¹¹⁵⁹. In tale contesto può rientrare la valutazione dell'eventualità che una persona disponga di una rete di sostegno sociale o «non abbia alternative se non quella di vivere in alloggi di fortuna all'interno di un campo per sfollati interni, dove esiste la possibilità concreta di dover vivere in condizioni al di sotto degli standard umanitari accettabili»¹¹⁶⁰.

In Cechia, il tribunale regionale di Praga ha affrontato la portata dell'analisi della **sicurezza in una parte del paese di origine** (cfr. sezione 1.9.1.1) nel contesto di una causa che riguardava il possibile ricollocamento di un richiedente in una situazione di conflitto armato. Detto organo giudiziario ha ritenuto che, sebbene la situazione in alcune province del paese non fosse caratterizzata da violenza indiscriminata, fosse necessario valutare se il ricollocamento interno del richiedente avrebbe risolto qualsiasi rischio individuale di danno grave ai sensi delle disposizioni nazionali che recepiscono l'articolo 15, lettere a) e b), DQ (rifusione)¹¹⁶¹.

Nel contesto di un conflitto armato, si deve esaminare attentamente se un richiedente può «**legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso**» nella parte del paese di origine che si ritiene offra protezione all'interno del paese di origine. Tra i fattori da tenere in considerazione possono figurare il livello di sicurezza intorno all'aeroporto/alla città di ritorno, insieme alla sicurezza del percorso da seguire per recarsi nella parte del paese non interessata da conflitti armati. Inoltre, è necessario tenere conto di eventuali circostanze personali del richiedente che potrebbero rendere tale viaggio più pericoloso. In un paese in cui la libertà di circolazione interna è limitata, potrebbe inoltre essere necessario accertare la legalità del viaggio e dello stabilimento nella parte del paese d'origine proposta che offre protezione interna.

¹¹⁵⁸ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, [AK \[Article 15\(c\)\] Afghanistan CG](#), op. cit. alla nota ²⁵³, punto 228 (grassetto presente nell'originale).

¹¹⁵⁹ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, [AK \[Article 15\(c\)\] Afghanistan CG](#), op. cit. alla nota ²⁵³, punto 243.

¹¹⁶⁰ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2014, [MOJ and Others \(Return to Mogadishu\) Somalia CG](#), op. cit. alla nota ⁵⁵³, punto 425.

¹¹⁶¹ *Krajský soud v Praze* (tribunale regionale di Praga, Cechia), sentenza del 30 agosto 2019, n. 45, Az 23/2018 (sintesi in inglese) [in appresso: tribunale regionale di Praga (Cechia), 2019, n. 45, Az 23/2018 (sintesi in inglese)]. La decisione del ministero dell'Interno è stata annullata perché non aveva esaminato se, in un'altra parte del paese, il richiedente corresse il rischio di pena di morte o di esecuzione o il rischio di trattamenti inumani o degradanti o di tortura da parte dei talebani.



Ad esempio, il Consiglio di Stato francese ha affermato che l'organo giudiziario era tenuto a verificare se il richiedente avesse dovuto attraversare zone di violenza generalizzata (in questo caso, Kabul) per recarsi nella sua regione d'origine e se vi siano motivi sostanziali per ritenere che la persona in questione avrebbe corso un rischio effettivo di subire un grave danno¹¹⁶².

Nel valutare se «**si può ragionevolmente supporre che [un richiedente] [...] si stabilisca**» in un'altra parte del paese d'origine, il tribunale amministrativo sloveno ha specificato altresì che la qualità della protezione interna richiede una valutazione della capacità del richiedente di provvedere ai suoi bisogni più elementari, quali cibo, igiene e riparo, della sua vulnerabilità ai maltrattamenti e della prospettiva che la sua situazione migliori entro un periodo di tempo ragionevole¹¹⁶³.

In un altro caso, la CNDA (Francia), dopo aver stabilito che i richiedenti avrebbero corso un rischio effettivo di subire un grave danno ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) se fossero stati rimpatriati nella regione di Mopti nel Mali, ha valutato la possibilità di una protezione interna in un'altra parte del paese d'origine. Detto organo giudiziario ha stabilito che il distretto proposto di Bamako non offriva al richiedente una protezione all'interno del paese di origine [articolo 8 DQ (rifusione)]. L'organo giudiziario ha dato peso al fatto che il sistema giudiziario maliano era generalmente carente, in particolare per quanto concerne il diritto a un processo equo. Il richiedente non aveva legami familiari ed era probabile che avrebbe dovuto stabilirsi in un campo per sfollati della regione di Mopti. Tali campi si erano moltiplicati alla periferia di Bamako e i loro abitanti sopravvivevano in baraccopoli malsane e soggette ad assoluta indigenza. Tali campi per sfollati non erano più luoghi di transito, come forse lo erano all'inizio, ma erano piuttosto destinazioni finali per coloro che fuggivano dal conflitto a Mopti. L'organo giudiziario ha concluso che **non era ragionevole** per il richiedente stabilirsi in tale luogo¹¹⁶⁴.

2.8.2. Requisito dell'esame (articolo 8, paragrafo 2)

L'articolo 8, paragrafo 2, DQ (rifusione) impone agli Stati membri, nel decidere se un richiedente ha una valida alternativa di protezione all'interno del paese di origine, l'obbligo di ottenere da fonti pertinenti informazioni precise e aggiornate sulle condizioni della o delle parti del paese proposte come alternative (cfr. sezione 1.9.2 sopra riportata).

Nel contesto della valutazione dell'articolo 8 sono importanti i fattori specifici delle circostanze personali. Ad esempio, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha ritenuto che un richiedente con problemi di udito, che soffriva di stress post-traumatico e non disponeva di una rete di contatti nella città di Kabul, avrebbe avuto più difficoltà a chiedere una protezione temporanea in caso di attacchi e combattimenti. In ragione dei suoi

¹¹⁶² *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 16 ottobre 2017, *OFFPRA/MS*, n. 401585. Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 15 aprile 2016, *MO*, n. 15033384 C+. In questo caso, la CNDA ha constatato che la protezione interna era accessibile con voli diretti verso città situate in regioni sotto il controllo delle autorità curde, che erano direttamente raggiungibili dal campo profughi nella provincia di Dohuc, nell'Iraq settentrionale, dove viveva la famiglia del richiedente. Analogamente, nella sentenza del 24 gennaio 2018, n. 17042467 C, detto organo giudiziario ha stabilito che il ricorrente poteva accedere a una zona sicura dell'Iraq verso la quale i voli internazionali erano stati cancellati, passando da un volo internazionale a un volo interno all'aeroporto internazionale di Baghdad.

¹¹⁶³ Tribunale amministrativo (Slovenia), 2014, *Rahimi*, I U 925/2014, op. cit. alla nota ¹¹⁵⁸.

¹¹⁶⁴ CNDA (*Grande Formation*) (sessioni riunite, Francia), 2021, *M. S.*, op. cit. alla nota ⁷³⁸, punti da 21 a 22.





problemi uditivi, avrebbe avuto altresì maggiori difficoltà a valutare i pericoli della violenza indiscriminata¹¹⁶⁵. In una causa nel Regno Unito, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore) ha ritenuto che per la maggior parte dei civili potrebbe essere irragionevole trasferirsi in una provincia sotto il controllo dei talebani, «anche se ciò non significa che una persona con un passato di sostegno familiare ai talebani incontrerebbe difficoltà; molto dipende dalle circostanze particolari del caso»¹¹⁶⁶.

L'articolo 8, paragrafo 2, prevede che gli Stati membri tengano conto delle circostanze esistenti nel paese di origine «al momento della decisione sulla domanda». Gli organi preposti alle decisioni devono considerare con particolare attenzione il quadro che emerge alle informazioni aggiornate sul paese di origine (COI) per quanto riguarda l'ambito geografico della violenza e l'esistenza o inesistenza di un rischio effettivo che la violenza si sposti o si diffonda in una zona attualmente sicura¹¹⁶⁷.

2.9. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (*sur place*) (articolo 5)

La nozione di beneficiari di protezione sussidiaria *sur place* è definita nell'articolo 5 DQ (rifusione) e riguarda tanto la protezione dei rifugiati quanto la protezione sussidiaria. Le norme di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, si applicano alla valutazione delle condizioni per il riconoscimento tanto della protezione dei rifugiati quanto della protezione sussidiaria¹¹⁶⁸ (cfr. sezioni [1.10.2](#) e [1.10.3](#) sopra riportate).

Di contro, l'articolo 5, paragrafo 3, si applica soltanto alla valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati e soltanto alle domande successive. Di conseguenza è irrilevante, ai fini della valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria (cfr. sezione [1.10.4](#) sopra riportata).

¹¹⁶⁵ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 gennaio 2020, n. [231.907](#) ([sintesi in inglese](#)).

¹¹⁶⁶ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, [AK \[Article 15\(c\)\] Afghanistan CG](#), op. cit. alla nota [253](#), punto 244.

¹¹⁶⁷ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2012, [AK \[Article 15\(c\)\] Afghanistan CG](#), op. cit. alla nota [253](#), punto 248, sentenza nel contesto della quale l'organo giudiziario ha sottolineato la «valutazione orientata al futuro del rischio» e ha tenuto conto del fatto che «la corrente tendenza generale era quella di un aumento dei livelli di violenza da diversi anni, anche se [era stata] relativamente graduale», così come della «partenza prevista della maggior parte delle truppe NATO e internazionali nel 2014».

¹¹⁶⁸ Due casi in merito ai quali si è pronunciato il RVV/CCE illustrano come gli eventi verificatisi dopo che il richiedente ha lasciato il paese di origine possano determinare il riconoscimento *sur place* della protezione sussidiaria. Cfr. RVV/CCE (Belgio), sentenza del 26 giugno 2015, n. [148.663](#), nel contesto della quale la richiesta di asilo di una donna curda proveniente dalla regione del Kurdistan iracheno, che ha presentato una quarta domanda di asilo, non è stata ritenuta credibile. Mentre si trovava in Belgio, tuttavia, ha dato alla luce una figlia (il padre non era noto). Data la situazione delle donne curde con figli nati fuori dal matrimonio, in associazione al massiccio afflusso di sfollati interni nella regione curda, e il fatto che i bambini iracheni nati al di fuori dell'Iraq non ricevono automaticamente la cittadinanza irachena, l'organo giudiziario le ha concesso la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione). Cfr. anche RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 settembre 2015, n. [153.571](#) nel contesto della quale un anziano uomo iracheno, cristiano armeno della regione autonoma curda dell'Iraq, non ha ottenuto lo status di rifugiato per il mero fatto che l'essere un cristiano armeno della regione curda non è stato ritenuto un elemento sufficiente. Tuttavia, dopo la sentenza di primo grado ha avuto un ictus che lo ha reso incapace di parlare correttamente e lo ha costretto su una sedia a rotelle. Vista la situazione socioeconomica nella regione autonoma curda, l'afflusso massiccio di sfollati interni e il fatto che l'uomo apparteneva a una minoranza religiosa nella regione curda, gli è stata concessa la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione).



Parte 3. Situazioni particolari

La parte 3 consta di cinque sezioni, riportate nella tabella 49.

Tabella 49. Struttura della parte 3

Sezione	Titolo	Pagina
3.1	Introduzione	254
3.2	Situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata	255
3.3	Tratta	268
3.4	Pericoli ambientali	281
3.5	Situazioni legate alla COVID-19	293

3.1. Introduzione

La presente analisi giuridica ha affrontato ora il tema delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati (parte 1) e delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria (parte 2). Questa parte tratta in modo più specifico quattro questioni particolari: le situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata, la tratta, i pericoli ambientali e le situazioni legate alla COVID-19. Tali questioni sono state scelte perché i membri degli organi giudiziari degli Stati membri dell'UE hanno ritenuto che si tratti di questioni trasversali che pongono sfide particolari e che richiedono un trattamento un po' più approfondito rispetto a quello che sarebbe stato possibile se fossero state integrate nella parte 1 e nella parte 2.

La trattazione di questo quartetto di argomenti non ha la pretesa di essere esaustiva, né di trattare in modo esaustivo un singolo argomento. L'obiettivo è piuttosto quello di evidenziare in modo selettivo gli aspetti chiave. Chiaramente, nei casi effettivi, due o più dei quattro temi selezionati possono sovrapporsi tra loro.

Nel caso della sezione relativa alle situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata (sezione 3.2), il trattamento tiene conto del fatto che la parte 2 ha già illustrato in dettaglio come tali situazioni si applichino alle disposizioni in materia di **protezione sussidiaria** di cui all'articolo 15. La presente sezione mira quindi principalmente a concentrarsi sul modo in cui tali situazioni possono comportare l'applicazione delle disposizioni in materia di **protezione dei rifugiati**, così come sulla necessità di affrontarle prima delle disposizioni in materia di protezione sussidiaria.

La sezione dedicata alla tratta (sezione 3.3) si basa sulle norme giuridiche internazionali ed europee per definire alcune questioni particolari che si presentano in questo contesto, per quanto concerne tanto la protezione dei rifugiati quanto la protezione sussidiaria.

Nel caso delle ultime due sezioni della parte 3, dedicate ai pericoli ambientali (sezione 3.4) e alle situazioni legate alla COVID-19 (sezione 3.5), l'analisi è più selettiva nel suo approccio e cerca di mettere in evidenza i punti salienti relativi tanto alla protezione dei rifugiati quanto alla protezione sussidiaria, piuttosto che trattare completamente uno dei due argomenti. Ciò è considerato più consono alla natura emergente delle questioni che detti temi sollevano. Nel caso della sezione finale, relativa alle situazioni legate alla COVID-19, le questioni affrontate sono strettamente legate a quelle che si presentano in altri casi sanitari. Allo stesso tempo,





è già evidente che, per quanto presto la pandemia possa diminuire, è probabile che si verifichino ancora a lungo casi in cui la COVID-19 costituisce quanto meno un fattore di fondo rilevante.

Nel valutare le domande di protezione internazionale in ciascuna delle quattro situazioni particolari analizzate di seguito, occorre tenere sempre ben presente il **principio della valutazione individuale** di cui all'articolo 4 DQ (rifusione). L'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione) richiede l'esame tanto «**della situazione individuale e delle circostanze personali**» del richiedente, quanto di «**tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine**». Per questo motivo, la trattazione di ciascuna delle quattro situazioni affrontate di seguito inizia evidenziando le circostanze personali e generali.

3.2. Situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata

A differenza delle sezioni che seguono relative alle altre tre situazioni particolari, la trattazione di questo primo argomento può essere semplificata. Ciò è dovuto al fatto che, per affrontare adeguatamente l'articolo 15, lettera c), nella parte 2, è stato necessario trattare in modo approfondito molte delle questioni relative ai conflitti armati. Si rimanda pertanto il lettore, più in generale, anche a tale parte della presente analisi giuridica. Inoltre, l'appendice A contiene un albero decisionale specifico sulla valutazione della protezione internazionale nei casi di conflitto armato. L'attenzione principale (ma non esclusiva) della presente sezione si concentra sulla **protezione dei rifugiati** in situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata. Di conseguenza, le considerazioni che seguono devono avere la precedenza.

Alcuni studi hanno dimostrato che alcuni organi giudiziari dell'UE che si occupano di questi casi si sono concentrati quasi esclusivamente sulla protezione sussidiaria¹¹⁶⁹. Tale pratica non tiene conto del fatto che la DQ (rifusione) e la DPA (rifusione) impongono che le condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati siano trattate per prime¹¹⁷⁰. In tale contesto, è particolarmente importante sottolineare che, per loro stessa natura, le situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata possono spesso essere caratterizzate da atti di persecuzione e non soltanto da atti di danno grave. Come rilevato dall'UNHCR:

[I]e situazioni di conflitto armato spesso implicano l'esposizione al rischio di gravi violazioni dei diritti umani ed altre forme di danno grave che possono portare alla persecuzione. Tale persecuzione può includere, ma non è ad esse limitata, situazioni di genocidio, pulizia etnica, tortura ed altre forme di trattamenti inumani e degradanti; stupro o altre forme di violenza sessuale; reclutamento forzato, incluso quello di bambini; detenzione successiva ad arresto arbitrario; sequestro di ostaggi e sparizioni forzate o arbitrarie e una vasta gamma di altre forme di danno grave [...]¹¹⁷¹.

¹¹⁶⁹ UNHCR, *Safe at Last?*, op. cit. alla nota ¹⁰²¹, pag. 17. Cfr. anche Holzer, V., *Refugees from Armed Conflict*, Intersentia, Cambridge, 2015, pag. 8; Garlick, M., «Subsidiary protection», in Türk, V., Edwards, A. e Wouters, C. (a cura di), *In Flight from Conflict and Violence: UNHCR's consultations on refugee status and other forms of international protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pag. 249, pubblicazione nella quale si afferma: «nel contesto delle domande siriane, in taluni Stati, si sta verificando il ricorso predominante all'articolo 15, lettera c), nonostante il primato riconosciuto nel diritto allo status di rifugiato e alle garanzie procedurali concepite per assicurarne il riconoscimento a coloro che soddisfano le condizioni, nonché ai chiari orientamenti interpretativi e in materia di paese di origine».

¹¹⁷⁰ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 35. Cfr. articolo 10, paragrafo 2, DPA (rifusione).

¹¹⁷¹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 13.



Ciò non significa che la valutazione delle condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati nei casi di conflitto armato non sia problematica. Esiste una cautela di lunga data nel trattare tali situazioni come se comportassero direttamente l'applicazione della convenzione relativa allo status dei rifugiati. Così, il Manuale UNHCR, pur ammettendo che le persone che fuggono da conflitti armati e da altre situazioni di violenza possono essere qualificate come rifugiati della convenzione del 1951, ritiene che il semplice fatto di essere fuggiti da un conflitto e da una violenza non sia di per sé sufficiente¹¹⁷².

Per quanto concerne le circostanze **individuali**, si deve sempre tenere conto dei diversi modi in cui i conflitti armati e la violenza generalizzata possono incidere su determinati individui o determinate categorie di persone¹¹⁷³. Come osservano le linee guida dell'UNHCR:

[...] [s]ituazioni protratte di conflitto armato e violenza, per esempio, possono avere gravi effetti negativi sulla salute fisica e psicologica dei richiedenti o sul loro sviluppo personale, tali effetti dovrebbero essere valutati tenendo in considerazione il loro carattere, il contesto, la posizione sociale, l'età, il sesso e altri fattori¹¹⁷⁴.

Le stesse linee guida menzionano, ad esempio, «[l]a violenza sessuale e di genere, inclusi lo stupro, la tratta di esseri umani, la schiavitù sessuale e la schiavitù coniugale/matrimonio forzato, [come] forme comuni di persecuzione in molte situazioni di conflitto armato e violenza»¹¹⁷⁵.

Per quanto concerne le **circostanze generali**, è opportuno rilevare che, a differenza dei requisiti previsti dall'articolo 15, lettera c), per stabilire una situazione di conflitto armato internazionale o interno e un determinato livello di violenza indiscriminata, tali requisiti non figurano nella definizione di rifugiato. **I criteri per i rifugiati si applicano tanto in tempo di guerra quanto in tempo di pace**¹¹⁷⁶.

Le circostanze generali pertinenti che devono essere prese in considerazione nel contesto dei conflitti armati e della violenza generalizzata possono includere una o più di quelle di cui alla figura 7.

¹¹⁷² UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punti da 164 a 165.

¹¹⁷³ EASO, *Vulnerabilità – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, sezione 6.3.2.

¹¹⁷⁴ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 12.

¹¹⁷⁵ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 26.

¹¹⁷⁶ L'unica eccezione prevista dalla DQ (rifusione) è l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), disposizione relativa al rifiuto di prestare servizio militare nel contesto di un conflitto militare.





Figura 7. Esempi di circostanze generali pertinenti per l'esame di domande che riguardano situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata

uso della forza	combattimenti diffusi	genocidio	crimini contro l'umanità
esecuzioni extragiudiziali	sparizioni forzate	attacchi mirati e non	bombardamenti aerei
uso di munizioni a grappolo, bombe a botte o armi chimiche	fuoco di artiglieria o di cecchini	ordigni esplosivi improvvisati e mine terrestri	autobombe o attentatori suicidi
tattiche di assedio	reclutamento forzato, anche di minori	privazione arbitraria della libertà	attacchi mirati contro i civili
trasferimenti forzati e spostamenti arbitrari	detenzioni arbitrarie	pulizia etnica	attacchi mirati contro determinate attività commerciali o professioni
prevalenza della criminalità organizzata (bande, cartelli, ecc.)	manca di provvedimenti per le persone malate e ferite	crollo totale o parziale dell'amministrazione e dei servizi statali, delle istituzioni politiche e del sistema di polizia e giustizia	aumento dei livelli di criminalità
razzie e corruzione	privazione di cibo	indigenza	taglio delle forniture di acqua ed elettricità
manca di reti fognarie	distruzione della proprietà	militarizzazione o chiusura di ospedali e scuole	elevata incidenza di traumi nella popolazione

3.2.1. Protezione dei rifugiati

Considerazioni relative alla qualifica di rifugiato nel caso di richiedenti che sono fuggiti da conflitti armati e violenza generalizzata sono espone nelle sottosezioni che seguono.

3.2.1.1. Atti di persecuzione (articolo 9)

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione), la persecuzione deve essere analizzata in termini di «violazione grave [o violazioni gravi] dei diritti umani fondamentali» o, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), come una somma di diverse misure, tra cui «violazioni dei diritti umani» di gravità equivalente sufficiente. Cfr. sezione 1.4.1 sopra riportata.

È opportuno ricordare che, secondo la CGUE, l'interpretazione della DQ (rifusione) deve essere effettuata «nel rispetto dei diritti riconosciuti dalla Carta»¹⁷⁷. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE, nella misura in cui quest'ultima prevede diritti corrispondenti

¹⁷⁷ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 29; e CGUE, 2018, *Ahmed*, op. cit. alla nota ³¹. Cfr. anche, in relazione alla DQ, CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518 [in appresso: CGUE (GS), 2012, *Y e Z*, punto 48; e CGUE (GS), 2012, *El Kott e a.*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43.



a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU. Di conseguenza, nel cercare di interpretare gli «atti di persecuzione» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione), la CGUE si basa tanto sui diritti di cui alla Carta UE quanto sui corrispondenti diritti sanciti dalla CEDU¹¹⁷⁸. Attualmente, le indicazioni più dettagliate per l'interpretazione delle violazioni dei diritti fondamentali si trovano generalmente nella giurisprudenza della Corte EDU. Tuttavia, in relazione al diritto alla vita di ciascuno (articolo 2 della Carta UE, che corrisponde all'articolo 2, paragrafo 1, CEDU, nonché all'articolo 1 del protocollo n. 6 e all'articolo 1 del protocollo n. 13 alla CEDU), tali interpretazioni non avranno un'applicazione diretta in situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata. L'articolo 2, paragrafo 2, DQ (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 2, paragrafo 2, CEDU

La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

Le tre qualifiche di cui all'articolo 2, paragrafo 2, CEDU hanno come effetto il fatto che la garanzia della convenzione sul diritto alla vita riguarda soltanto la privazione arbitraria della vita e coesiste con il diritto di uno Stato all'autodifesa e con il diritto, in tempo di guerra, di richiedere ai cittadini di combattere, a condizione che l'uso della forza «[si sia reso] assolutamente necessario». Inoltre, l'articolo 15, paragrafo 2, CEDU vieta le deroghe all'articolo 2 «salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra».

Per contro, il diritto inderogabile di cui all'articolo 3 CEDU può avere un'applicabilità particolare. Nella sentenza *NA v UK*, la Corte EDU ha affermato che una situazione generale di violenza in un paese di destinazione avrebbe un livello di intensità sufficiente da comportare che qualsiasi allontanamento verso tale paese violerebbe necessariamente l'articolo 3 della CEDU «soltanto nei casi più estremi di violenza generale»¹¹⁷⁹. In questo e in altri casi, tuttavia, la Corte ha applicato altresì un approccio di scala progressiva. Tale approccio significa che, a seconda delle circostanze, i richiedenti che si trovano ad affrontare il ritorno a situazioni di violenza generalizzata a livelli meno che estremi possono essere in grado di dimostrare caratteristiche individuali che danno origine a un rischio che supera la soglia del maltrattamento. Nella causa *JK and Others*, nel valutare i singoli fattori in grado di dare origine a un rischio effettivo, la Corte ha sottolineato che «gli stessi fattori possono dare origine a un rischio effettivo se considerati cumulativamente e se considerati

¹¹⁷⁸ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 56.

¹¹⁷⁹ Corte EDU (GC), 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 115. Cfr. anche Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶; e Corte EDU, 2015, *LM and Others v Russia*, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁸. Per la giurisprudenza della Corte EDU che si occupa di conflitti armati in casi di violazione degli articoli 2 e 3 CEDU, cfr. ad esempio Corte EDU, sentenza del 24 febbraio 2005, *Isayeva and Others v Russia*, n. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, CE:ECHR:2005:0224JUD005794700, punti da 168 a 200, che si basa, tra l'altro, su Corte EDU, sentenza del 28 luglio 1998, *Ergi v Turkey*, n. 23818/94, CE:ECHR:1998:0728JUD002381894.



in una situazione di violenza generale e di maggiore sicurezza»¹¹⁸⁰. Tra i fattori individuati figurano «l'età, il genere e l'origine del rimpatriato, i precedenti come membro sospetto o effettivo di un gruppo perseguitato e una precedente domanda di asilo presentata all'estero [...]»¹¹⁸¹. La Corte aveva già osservato che il requisito secondo cui «il richiedente asilo [deve] essere in grado di distinguere la propria situazione dai pericoli generali del paese di destinazione è tuttavia **attenuato in alcune circostanze**, ad esempio quando il richiedente afferma di essere membro di un gruppo sistematicamente esposto a una pratica di maltrattamento»¹¹⁸².

Nella sentenza *LM and Others v Russia*, la Corte EDU ha fatto riferimento a «relazioni delle Nazioni Unite» come documenti che descrivevano la situazione in Siria nel 2015 «come una “crisi umanitaria” e parlavano di “incommensurabili sofferenze” dei civili, di massicce violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario da parte di tutte le parti e del conseguente sfollamento di quasi metà della popolazione del paese»¹¹⁸³. Alla luce di tale situazione generale di violenza, la Corte ha concluso che i richiedenti potevano stabilire una violazione dell'articolo 3 CEDU in virtù di tale situazione generale associata a tre sole caratteristiche individuali, ossia: 1) erano palestinesi apolidi (l'UNHCR ha dichiarato che «quasi tutte le zone che ospitano un gran numero di rifugiati palestinesi sono direttamente interessate dal conflitto»); 2) provenivano «da Aleppo e Damasco, dove si sono verificati combattimenti particolarmente duri»; e 3) erano «giovani uomini che, secondo Human Rights Watch, erano particolarmente a rischio di detenzione e maltrattamenti»¹¹⁸⁴.

Per quanto concerne le violazioni dei diritti umani derogabili, occorre ricordare che l'articolo 15, paragrafo 1, CEDU consente agli Stati di derogare a tali diritti «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione». La CGUE deve ancora pronunciarsi sull'interpretazione da applicare agli atti che possono essere autorizzati in forza delle disposizioni in materia di deroghe in tempo di guerra o in una situazione di emergenza pubblica. Potrebbe tuttavia accadere che, qualora uno Stato abbia rispettato le condizioni per una deroga valida, come stabilito dall'articolo 15, paragrafo 1, CEDU, un atto che sarebbe altrimenti considerato una violazione di un diritto derogabile non costituisca una violazione¹¹⁸⁵. Di conseguenza, non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, DQ (rifusione). Tuttavia, tale conformità non sarà possibile se non saranno pienamente soddisfatti tutti i requisiti di cui all'articolo 15, paragrafo 1, CEDU (tra cui la dichiarazione di emergenza pubblica da parte delle autorità). Nel determinare se

¹¹⁸⁰ Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punti da 77 a 105, che fa riferimento a Corte EDU, 2008, *NA v UK*, op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 130.

¹¹⁸¹ Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 95.

¹¹⁸² Corte EDU (GC), 2016, *JK and Others v Sweden*, op. cit. alla nota ²²⁸, punto 103 (grassetto aggiunto).

¹¹⁸³ Corte EDU, 2015, *LM and Others v Russia*, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁸, punto 123.

¹¹⁸⁴ Corte EDU, 2015, *LM and Others v Russia*, op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁸, punti da 123 a 124. Per una valutazione più recente (diversa), cfr. *Flygtningenaævnet* (Commissione per i rifugiati, Danimarca), decisione del 17 febbraio 2021, *Applicant (Syria) v Danish Immigration Service* (sintesi in inglese).

¹¹⁸⁵ L'articolo 15, paragrafo 1, CEDU dispone che «[i]n caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla [...] Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale». Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, op. cit. alla nota ²⁰⁷, punto 120, sentenza nella quale si afferma che «[...] nel valutare l'adeguatezza della protezione in un paese in cui esiste un valido stato di emergenza, almeno per quanto concerne le misure adottate che sono strettamente richieste dalle esigenze della situazione, non ci si può aspettare che uno Stato garantisca i diritti inderogabili dei suoi cittadini».



uno Stato si è spinto oltre quanto strettamente richiesto, la Corte darà il giusto peso a fattori quali la natura dei diritti interessati dalla deroga e le circostanze che hanno portato alla situazione di emergenza e la sua durata¹¹⁸⁶.

Come esplicitato dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), DQ (rifusione), gli atti di persecuzione possono assumere la forma di violenza fisica o mentale, compresi gli atti di violenza sessuale. Di conseguenza, lo stupro o altre forme di violenza sessuale perpetrate da soggetti armati, anche se casuali e/o perpetrate da soggetti privati (non statuali), possono costituire un atto di persecuzione¹¹⁸⁷.

Il fatto che gli atti enumerati all'articolo 9, paragrafo 2, lettere da b) a e), possano verificarsi nei casi relativi a conflitto armato è ben illustrato dalle sentenze *Shepherd* ed *EZ*. In quest'ultimo caso, la CGUE si è occupata, tra l'altro, della questione se le autorità di uno Stato impegnato in una guerra civile potessero utilizzare le loro leggi e pratiche che disciplinano il servizio militare per avviare un'azione giudiziaria nei confronti di un soldato di leva per essersi rifiutato di prestare il servizio militare, in contrasto con l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e)¹¹⁸⁸. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), individua come atti di persecuzione le «azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2»¹¹⁸⁹.

Dalla sentenza *Shepherd*, precedentemente emessa, emerge chiaramente che, se l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), non trova applicazione, può essere necessario valutare se le disposizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b) o c), oppure entrambe le lettere, possano essere applicate se le misure adottate dalle autorità pubbliche in relazione ai soldati di carriera o ai militari di leva sono di natura discriminatoria o sproporzionata¹¹⁹⁰. In linea di principio, non sembra esserci motivo per cui l'articolo 9, paragrafo 2, lettera d), che riguarda il «rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria», non possa essere applicato anche in casi di questo tipo.

¹¹⁸⁶ Corte EDU (plenaria), sentenza del 25 maggio 1993, *Brannigan and McBride v United Kingdom*, n. 14553/89 e 14554/89, CE:ECHR:1993:0526JUD001455389, punto 43; Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 2009, *A and Others v United Kingdom*, n. 3455/05, CE:ECHR:2009:0219JUD000345505, punto 173; Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2018, *Şahin Alpay v Turkey*, n. 16538/17, CE:ECHR:2018:0320JUD001653817; e Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2018, *Mehmet Hasan Altan v Turkey*, n. 13237/17, CE:ECHR:2018:0320JUD001323717. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2019, *Alparslan Altan v Turkey*, n. 12778/17, CE:ECHR:2019:0416JUD001277817; Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2019, *Kavala v Turkey*, n. 28749/18, CE:ECHR:2019:1210JUD002874918; Corte EDU, sentenza del 3 marzo 2020, *Baş v Turkey*, n. 66448/17, CE:ECHR:2020:0303JUD006644817; Corte EDU, sentenza del 10 novembre 2020, *Sabancı and Others v Turkey*, n. 23199/17, CE:ECHR:2020:1110JUD002319917; Corte EDU, sentenza del 24 novembre 2020, *Şik v Turkey (No 2)*, n. 36493/17, CE:ECHR:2020:1124JUD003649317; Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2021, *Atilla Taş v Turquie*, n. 72/17, CE:ECHR:2021:0119JUD000007217; Corte EDU, sentenza del 13 aprile 2021, *Ahmet Hüsrev Altan v Turkey*, n. 13252/17, CE:ECHR:2021:0413JUD001325217; e Corte EDU, sentenza del 13 aprile 2021, *Murat Aksoy v Turquie*, n. 80/17, CE:ECHR:2021:0413JUD000008017.

¹¹⁸⁷ Cfr. anche sezione 1.4.4.2 sopra riportata.

¹¹⁸⁸ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punti 47 e da 60 a 61.

¹¹⁸⁹ CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 38; cfr. anche CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punto 48. Cfr., in generale, sezione 1.4.4.6 relativa all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), in cui entrambe le sentenze sono esposte in modo più dettagliato.

¹¹⁹⁰ CGUE, 2015, *Shepherd*, op. cit. alla nota ¹⁶⁴, punti da 47 a 56, in particolare il punto 49.





3.2.1.2. Timore fondato

Come sottolineato dalla CGUE, per dimostrare il timore fondato di subire persecuzioni, il richiedente deve dimostrare che, «a causa delle circostanze esistenti nel suo paese di origine e del comportamento dei responsabili delle persecuzioni», si trova di fronte al fondato timore «di una persecuzione **contro la sua persona** per almeno uno dei cinque motivi elencati nella [DQ] e nella Convenzione [sui rifugiati] [...]»¹¹⁹¹.

Analogamente, tuttavia, ciò non significa che i richiedenti debbano dimostrare di essere stati individuati per essere perseguitati o per subire un danno grave¹¹⁹². Nelle sentenze *Elgafaji* e *Diakité*, la CGUE ha chiarito che, in situazioni in cui vi è un grado elevato di violenza indiscriminata in una particolare regione colpita da un conflitto armato, i civili possono essere a rischio per il solo fatto di trovarsi nel territorio di tale paese o regione¹¹⁹³. Sebbene tali cause riguardassero la protezione sussidiaria, il punto si applica anche alla protezione dei rifugiati, fatto salvo il caso in cui il richiedente possa stabilire un nesso con un motivo di persecuzione [articolo 2, lettera d), e articolo 10 DQ (rifusione)]¹¹⁹⁴. Per un periodo considerevole, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha individuato nella popolazione non araba del Darfur persone aventi un timore fondato di subire persecuzioni soltanto in virtù della loro identità etnica¹¹⁹⁵. Molto dipenderà dalle informazioni di base più recenti sul paese, ma, in linea di principio, le situazioni di conflitto armato o di violenza generalizzata, in certi momenti, possono generare il fenomeno della persecuzione di gruppo¹¹⁹⁶.

Per quanto concerne il livello della prova da applicare nel valutare il «timore fondato» nei casi che coinvolgono situazioni di conflitto armato, non vi è alcuna base per applicare un livello diverso da quello applicato in altri casi (cfr. sezione 1.5.2 sopra riportata). Procedere in tal senso significherebbe non considerare la formulazione della definizione di rifugiato, che non opera distinzioni tra situazioni di tempo di pace e di conflitto armato. Di conseguenza, sarebbe errato imporre al richiedente di dimostrare un impatto o un «rischio differenziale» rispetto a quello normalmente affrontato in tali situazioni¹¹⁹⁷.

¹¹⁹¹ CGUE (GS), 2012, *Ye Z*, op. cit. alla nota ³⁶, punto 51 (grassetto aggiunto); CGUE, 2013, *X, Ye Z*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 43. Cfr. anche precedente formulazione della Corte in CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 57. Cfr. anche CGUE, 2021, *OA*, op. cit. alla nota ¹⁹⁸, punto 57.

¹¹⁹² «In situazioni di conflitto armato e violenza, un richiedente può rischiare di essere preso di mira o individuato come oggetto di persecuzione. Analogamente, in tali situazioni, interi gruppi o popolazioni possono essere a rischio di persecuzione» (UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 17).

¹¹⁹³ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 43; e CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 30.

¹¹⁹⁴ Cfr. sezione 3.2.1.3 in appresso.

¹¹⁹⁵ AIT (Regno Unito), sentenza del 18 dicembre 2009, *AA (non-Arab Darfuris — relocation) Sudan CG*, [2009] UKAIT 00056. Questa sentenza ha stabilito che «tutta la popolazione non araba del Darfur è a rischio di persecuzione in tale paese e non ci si può ragionevolmente aspettare che si trasferiscano altrove in Sudan». Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 5 gennaio 2015, *MM (Darfuris) Sudan CG*, [2015] UKUT 00010, che ha ribadito la sentenza AIT (Regno Unito), 2009, *AA (non-Arab Darfuris — relocation) Sudan CG*. Tuttavia, la Corte EDU ha concluso più di recente, in Corte EDU, sentenza del 2 giugno 2020, *SA v The Netherlands*, n. 49773/15, CE:ECHR:2020:0602JUD004977315, che, alla luce delle COI più recenti, la Corte «non può ritenere che la situazione in questione possa essere considerata così straziante da dover concludere che le persone di origine etnica non araba sono a rischio di persecuzione o di danni gravi a Khartoum soltanto in ragione della loro etnia [...]» (punto 69).

¹¹⁹⁶ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punti da 17 a 20.

¹¹⁹⁷ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punti 12 e da 22 a 23.



3.2.1.3. Motivi di persecuzione (articolo 10)

Come osservano le linee guida dell'UNHCR:

[I]e situazioni di conflitto armato e violenza sono normalmente radicate o provocate da una varietà di motivi, o hanno conseguenze che influenzano vari gruppi. Le situazioni di conflitto armato e violenza coinvolgono normalmente un insieme di dimensioni etniche, religiose, sociali e politiche, in cui le parti coinvolte operano lungo linee etniche, religiose e sociali e perseguono — o sono percepite perseguire — obiettivi politici e/o religiosi¹¹⁹⁸.

Durante i conflitti armati e in altre situazioni di violenza, i danni possono essere di natura indiscriminata, ad esempio se ci si trova sotto il fuoco incrociato. Tuttavia, può essere discriminante anche l'eventualità che, ad esempio, un gruppo risulti particolarmente colpito. Ciò può significare che esiste il rischio di essere perseguitati per uno dei cinque motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 DQ (rifusione). I motivi del soggetto non statale o dello Stato (se basati su uno o più dei cinque motivi) possono essere sufficienti a stabilire il nesso o il collegamento richiesti. L'articolo 9, paragrafo 3, DQ (rifusione), afferma che «i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione [...] o alla mancanza di protezione contro tali atti».

Ad esempio, la Corte costituzionale federale tedesca ha ritenuto che, quando uno Stato in una situazione di guerra civile assume il ruolo di combattente attivo e non esiste più come fonte di ordine in tempo di pace, si può dedurre un legame con un motivo della convenzione del 1951¹¹⁹⁹. Detto organo giudiziario ha stabilito che si è in presenza di persecuzione quando le forze dello Stato conducono le ostilità in modo da annientare fisicamente le persone che appartengono, o sono ritenute appartenere, alla parte avversa, che sono identificate da caratteristiche «rilevanti ai fini dell'asilo», quali la razza o la religione, e che non sono disposte o incapaci di opporre resistenza o non sono coinvolte nelle ostilità¹²⁰⁰. Nel Regno Unito, l'AIT ha ritenuto che «quando ... [l'attacco] [subito dal ricorrente] viene considerato nel contesto della violenza nell'Ituri [Repubblica democratica del Congo], il ricorrente non era semplicemente una vittima della guerra civile, ma l'attacco era motivato dai conflitti etnici in tale regione»¹²⁰¹.

Nel valutare l'esistenza di un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 2, lettera d), e dell'articolo 10 DQ (rifusione) nei casi di conflitto armato, occorre ricordare che i motivi non si escludono a vicenda, ma possono sovrapporsi¹²⁰². I gruppi armati possono prendere di mira un richiedente per motivi di razza, religione e opinione politica, ad esempio. Inoltre, uno qualsiasi dei cinque motivi deve essere soltanto un fattore che contribuisce, non deve essere l'unico o il principale fattore¹²⁰³. Così, ad esempio, un richiedente può essere preso di mira

¹¹⁹⁸ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 35.

¹¹⁹⁹ BVerfG (Corte costituzionale federale, Germania), 1989, *2 BvR 502/86 u.a.* (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ⁴⁰⁹, punto 4.a; BVerfG (Corte costituzionale federale, Germania), decisione del 15 febbraio 2000, *2 BvR 752/97*, DE:BVerfG:2000:rk20000215.2bvr075297, punto II.1.a.

¹²⁰⁰ BVerfG (Corte costituzionale federale, Germania), 1989, *2 BvR 502/86 u.a.* (traduzione in inglese), op. cit. alla nota ⁴⁰⁹, punto 4.a.

¹²⁰¹ AIT (Regno Unito), sentenza del 29 settembre 2008, *NA (risk categories — Hema) Democratic Republic of Congo CG*, [2008] UKAIT 00071, punto 37.

¹²⁰² Cfr. sezione [1.6.1.1](#) sopra riportata.

¹²⁰³ Cfr. nota ¹²⁰³ sopra riportata.





da una banda organizzata impegnata nel contrabbando di armi a scopo di lucro, ma ciò non esclude la possibilità che tra i motivi che spingono la banda a prendere di mira detta persona ci siano la sua razza, la sua religione, le sue opinioni politiche, ecc.¹²⁰⁴.

In una situazione di conflitto armato, l'appartenenza a un gruppo perseguitato può essere sufficiente a stabilire un nesso con un motivo di persecuzione.

Per quanto concerne l'appartenenza a un determinato gruppo sociale, non si può escludere che alcuni sottoinsiemi di civili possano formare tali gruppi. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, nel caso di persone in età di leva che hanno lasciato il loro paese d'origine per evitare di essere chiamati a svolgere il servizio militare (il loro carattere civile sarebbe rilevante perché non sono diventati membri delle forze armate). In questo modo potevano dimostrare, come richiesto dalla duplice condizione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera d)¹²⁰⁵, che impone di presentare una «caratteristica protetta» e di essere percepiti o visibili come un gruppo di tale tipo. Al fine di costituire un determinato gruppo sociale, non è necessario che tutti i membri del gruppo siano necessariamente a rischio in situazioni di conflitto armato¹²⁰⁶. Più comunemente, tra i determinati gruppi sociali potenziali figurano gruppi più ristretti, quali i renitenti alla leva o i disertori (che sono soggetti a punizione secondo la legge nazionale)¹²⁰⁷, i bambini soldato e il personale medico.

3.2.1.4. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)

In situazioni di conflitto armato e di violenza generalizzata, i responsabili della persecuzione o del danno grave possono comprendere non soltanto le forze armate dello Stato, le sue autorità di contrasto e le forze di sicurezza, ma anche gruppi paramilitari e compagnie militari o di sicurezza private che agiscono su ordine del governo o in complicità con soggetti statuali¹²⁰⁸.

Come già osservato in precedenza, l'articolo 6, lettera b), DQ (rifusione) specifica una categoria di responsabili della persecuzione o del danno grave quali «i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio»¹²⁰⁹. Tale disposizione può essere particolarmente rilevante nel contesto dei conflitti armati, che possono comportare situazioni in cui lo Stato e le parti in conflitto detengono un controllo labile di talune parti del territorio.

¹²⁰⁴ AIT (Regno Unito), sentenza del 30 dicembre 2004, *NS (Social Group — Women — Forced Marriage) Afghanistan/Secretary of State for the Home Department CG*, [2004] UKIAT 00328, punti da 74 a 79, sentenza nella quale è stato constatato che «le molestie, i maltrattamenti e i gravi danni subiti dalla ricorrente e dalla sua famiglia [da parte dei signori della guerra che controllavano l'area da cui proveniva] non erano semplici reati comuni» e nella quale è stato stabilito un «nesso causale tra l'opinione politica e la sua condizione di donna non protetta» e di membro di un determinato gruppo sociale di donne in Afghanistan.

¹²⁰⁵ Cfr. sezione [1.6.2.4.1](#), nella quale si afferma che ogni elemento dell'articolo 10, paragrafo 1, è qualificato dal termine «in particolare», che indica che i fattori riportati sono rilevanti ma non esaustivi.

¹²⁰⁶ Cfr. sezione [1.6.2.4.1](#) e UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 17.

¹²⁰⁷ Cfr. CGUE, 2020, *EZ*, op. cit. alla nota ³², punto 44, che statuisce: «[l']articolo 9, paragrafo 3, [DQ (rifusione)] deve essere interpretato nel senso che esso impone l'esistenza di un collegamento tra i motivi di cui all'articolo 10 di tale direttiva e le azioni giudiziarie e le sanzioni penali di cui all'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), [rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto], di detta direttiva». Cfr. anche la sezione [1.6.2.5.3](#), che affronta il motivo dell'opinione politica in relazione alla renitenza alla leva e tratta le sentenze *Shepherd* ed *EZ*.

¹²⁰⁸ Cfr. anche sezione [1.7](#) sopra riportata.

¹²⁰⁹ Cfr. sezione [1.7.2](#) sopra riportata.



I responsabili non statuali della persecuzione o del danno grave possono contemplare (a titolo esemplificativo ma non esaustivo) milizie, insorti, banditi, pirati, bande criminali, organizzazioni terroristiche, eserciti vicini e altri gruppi o individui impegnati in situazioni di conflitto armato e violenza. Tuttavia, in virtù dei termini di cui all'articolo 6, lettera c), sarà necessario, in relazione ai soggetti non statuali, stabilire l'incapacità o la non volontà da parte dello Stato, o di partiti od organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, di fornire protezione a norma dell'ambito di applicazione dell'articolo 7 (cfr. sezioni [1.8.2](#) sopra riportata e [3.2.1.5](#) in appresso).

3.2.1.5. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)

L'articolo 7 individua due categorie di soggetti che offrono protezione: lo Stato e i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. In entrambi i casi, la protezione deve essere fornita da un soggetto avente la volontà e la capacità di fornire una protezione efficace e non temporanea (cfr. sezione [1.8](#)). Si dovrebbe rilevare che l'articolo 7 individua espressamente la possibilità che tali soggetti che offrono protezione possano includere organizzazioni internazionali. Nella sentenza *Abdulla*, la CGUE ha stabilito 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»¹²¹⁰.

Soprattutto in situazioni di conflitto armato e di violenza, la distinzione tra le due categorie di soggetti che offrono protezione, ossia lo Stato e i partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, può non essere sempre netta. Potrebbero esserci alleanze mutevoli, oppure i partiti o le organizzazioni potrebbero essersi infiltrati o aver preso il controllo delle istituzioni statali e/o delle autorità di contrasto o delle forze armate dello Stato¹²¹¹.

Inoltre, l'identità esatta dello Stato e dei partiti o delle organizzazioni coinvolti nei combattimenti può non essere sempre chiara¹²¹². Inoltre, se esiste una parte o un'organizzazione che controlla una zona, tale parte od organizzazione potrebbe non avere la capacità amministrativa di svolgere il ruolo di soggetto della protezione in maniera tale da soddisfare i requisiti di cui all'articolo 7, paragrafo 2¹²¹³.

3.2.1.6. Protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8)

In ogni Stato membro che applica l'articolo 8 DQ (rifusione), l'esame dell'esistenza di una protezione interna in una parte del territorio del paese d'origine (articolo 8, paragrafo 1) deve rientrare «nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale». Come osservato dalla CGUE nella sentenza *Elgafaji*, ciò richiede la considerazione dell'ambito di applicazione geografico del conflitto armato e della violenza¹²¹⁴. L'estensione geografica dei conflitti armati può variare notevolmente, ma quando tali situazioni sono caratterizzate

¹²¹⁰ CGUE, 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punto 75.

¹²¹¹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 25.

¹²¹² *Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza dell'8 febbraio 2021, [n. 5 Azs 454/2019](#). Cfr. anche UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 40.

¹²¹³ Cfr. anche sezione [1.8.2](#).

¹²¹⁴ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 40; e CGUE, 2021, *CF e DN*, op. cit. alla nota ⁶⁸⁵, punto 43.





da combattimenti diffusi, può esserci più di una zona del paese non sicura o inaccessibile. Inoltre, va tenuto presente che, in generale, il fatto che i combattimenti possano spostarsi territorialmente, con linee del fronte che cambiano, limitando la sicurezza, l'accessibilità e le possibilità di insediamento costituisce una caratteristica da tenere in considerazione in tali situazioni¹²¹⁵.

Potrebbero esserci problemi particolari per quanto concerne gli spostamenti verso qualsiasi potenziale parte alternativa del paese. Le uniche vie di comunicazione possono essere rese insicure da mine terrestri, ordigni esplosivi improvvisati, cecchini, ecc. Occorre inoltre tenere presente che in situazioni di conflitto armato o di violenza generalizzata possono esserci particolari resistenze o malumori da parte delle popolazioni esistenti in altre zone del paese nei confronti degli estranei, sulla base di differenze etniche, politiche o di altro tipo, che possono rendere irragionevole aspettarsi che estranei si stabiliscano in tali zone.

In relazione a tutte queste questioni, l'articolo 8, paragrafo 2, prevede che gli Stati membri ottengano e tengano conto di «informazioni precise e aggiornate [...] ottenute da fonti pertinenti, quali l'[UNHCR] e l'[EUAA]»¹²¹⁶.

3.2.1.7. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («*sur place*»)

Un richiedente ha la possibilità di basare una domanda *sur place* su un cambiamento della situazione nel paese di origine, ad esempio se il conflitto armato è scoppiato soltanto dopo che il richiedente ha lasciato il paese di origine. Come rilevato nella pubblicazione UNHCR, Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12:

[...] Nel contesto delle richieste di status di rifugiato relative a situazioni di conflitto armato e violenza, una persona può diventare un rifugiato *sur place* a causa, per esempio, dello scoppio di una situazione di conflitto armato e violenza, dell'intensificarsi di una situazione di conflitto armato e violenza nel paese d'origine pre-esistente ma latente, o perché lui/lei ha espresso obiezioni o preso posizione contro la situazione di conflitto armato e violenza¹²¹⁷.

3.2.2. Protezione sussidiaria

Come rilevato inizialmente, la valutazione dell'ammissibilità alla **protezione sussidiaria** di un richiedente proveniente da un paese colpito da un conflitto armato o da violenza generalizzata può essere effettuata soltanto se l'organo preposto alle decisioni ha concluso che detta persona non soddisfa le condizioni per beneficiare della protezione dei rifugiati. Lo scenario più comune in cui ciò si verifica è quando il richiedente, pur essendo in grado di dimostrare un timore fondato di subire persecuzioni, non riesce a stabilire un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 10 DQ (rifusione).

¹²¹⁵ UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punti da 41 a 43 e 60; e UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 4*, op. cit. alla nota ⁶¹⁴, punto 27.

¹²¹⁶ Cfr. anche le sezioni 1.9 e 2.8.

¹²¹⁷ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12*, op. cit. alla nota ⁴⁸⁴, punto 31. Cfr. anche sezione 1.10 sopra riportata.



Supponendo che un richiedente proveniente da un paese colpito da un conflitto armato e violenza generalizzata non possa dimostrare un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 10 DQ (rifusione), il suo caso deve comunque essere preso in considerazione ai sensi dell'articolo 15 DQ (rifusione). Se esiste un rischio effettivo di pena di morte o di esecuzione, è possibile che si applichi l'**articolo 15, lettera a)** (cfr. sezione [2.4.2](#)).

Potrebbe essere invocato anche l'**articolo 15, lettera b)**, DQ (rifusione) (cfr. sezione [2.4.3](#))¹²¹⁸. La CGUE ha stabilito che «l'articolo 15, lettera b), [...] sostanzialmente corrisponde al detto art. 3 della CEDU»¹²¹⁹. Di conseguenza, la giurisprudenza relativa all'articolo 3 CEDU applicato a situazioni di conflitto armato o di violenza generalizzata potrebbe essere particolarmente importante. Nella sua giurisprudenza, la Corte EDU ha chiarito che:

- «a prescindere dal fatto che il rischio derivi da una situazione generale di violenza, da una caratteristica personale del richiedente o da una combinazione delle due», la questione cruciale è se il richiedente si troverà ad affrontare un rischio effettivo di maltrattamento al suo ritorno¹²²⁰;
- non ogni situazione di violenza generale darebbe vita a un tale rischio: «una situazione di violenza generale sarebbe di intensità sufficiente per creare un simile rischio solo “nei casi più estremi”, nei quali esista un rischio effettivo di maltrattamenti per il semplice fatto che [una persona] sarebbe esposta a tale violenza al rientro»¹²²¹;
- anche qualora i livelli di violenza siano inferiori a tale soglia elevata, un richiedente può essere in grado di stabilire un rischio effettivo di maltrattamento ai sensi dell'articolo 3 qualora possieda caratteristiche individuali che nel complesso raggiungono la soglia di rischio¹²²².

Quando il rischio che corre il richiedente è di subire deliberatamente un maltrattamento causato prevalentemente da azioni dirette o indirette delle parti coinvolte nel conflitto, la Corte EDU applica la soglia ordinaria per il maltrattamento di cui all'articolo 3¹²²³.

A differenza dell'articolo 15, lettera c), nel contesto dell'articolo 15, lettera b), non vi è alcuna limitazione dell'ambito di applicazione alle situazioni di conflitto armato; tale disposizione copre anche la violenza generalizzata. Di conseguenza, la CNDA (Francia) ha ritenuto che l'incertezza in cui era piombato l'Afghanistan dopo la vittoria dei talebani e il

¹²¹⁸ Ciò è illustrato da una causa esaminata dal tribunale regionale di Praga, che ha annullato una decisione nel contesto della quale l'autorità amministrativa non aveva considerato tutti e tre gli elementi dell'articolo 15 nella sua analisi della protezione all'interno del paese di origine in una situazione di conflitto armato e si era occupata soltanto dell'articolo 15, lettera c). Cfr. tribunale regionale di Praga (Cechia), 2019, n. 45, [Az 23/2018 \(sintesi in inglese\)](#), op. cit. alla nota ¹¹⁶⁵ (cfr. sezione [2.8.1](#) sopra riportata). Cfr. anche CNDA (Francia), sentenza del 21 settembre 2021, *M. A.*, n. 18037855 C+, nel contesto della quale l'organo giudiziario ha ritenuto che l'incertezza in cui il paese è caduto dopo la vittoria dei talebani e il livello costantemente elevato di violenza, insicurezza e arbitrarietà impongano di concedere al richiedente la protezione sussidiaria sulla base del rischio di trattamenti inumani o degradanti.

¹²¹⁹ CGUE (GS), 2009, [Elgafaji](#), op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28.

¹²²⁰ Corte EDU, 2011, [Sufi and Elmi](#), op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 218.

¹²²¹ Cfr. nota ¹²²⁰ sopra riportata, che fa riferimento a Corte EDU, 2008, [NA v UK](#), op. cit. alla nota ²⁴⁴, punto 115; Corte EDU, 2015, [RH v Sweden](#), op. cit. alla nota ¹⁰⁶⁰, punto 60; e Corte EDU, 2015, [LM and Others v Russia](#), op. cit. alla nota ¹⁰⁵⁸, punti da 123 a 124.

¹²²² Corte EDU (GC), 2016, [JK and Others v Sweden](#), op. cit. alla nota ²²⁸, punto 95.

¹²²³ Corte EDU, 2011, [Sufi and Elmi](#), op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282.





livello permanentemente elevato di violenza, insicurezza e arbitrarietà, implicavano che al richiedente dovesse essere concessa la protezione sussidiaria sulla base del rischio di trattamenti inumani o degradanti¹²²⁴.

La CGUE deve ancora decidere se l'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) possa essere invocato in situazioni di violenza generalizzata che non derivano da un conflitto armato ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) e in cui il rischio di danni futuri non deriva da maltrattamenti intenzionali. In questo contesto occorre rilevare che, sulla base dell'interpretazione della CGUE nella sentenza *Elgafaji*, la Corte EDU ha affermato di:

non essere convinta che l'articolo 3 della convenzione, come interpretato nella causa *NA*, non offra una protezione equiparabile a quella garantita dalla direttiva. In particolare, essa osserva che la soglia stabilita da entrambe le disposizioni può, in via eccezionale, essere raggiunta per effetto di una situazione di violenza generale di livello così elevato che chiunque venga rimpatriato nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di tale regione, un rischio¹²²⁵.

L'interpretazione della CGUE nella sentenza *Elgafaji* recitava:

[...] si deve osservare che i termini «la condanna a morte», «l'esecuzione» nonché «la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente», impiegati all'art. 15, lett. a) e b), [DQ], riguardano situazioni in cui il richiedente della protezione sussidiaria è esposto in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare. Per contro, il danno definito all'art. 15, lett. C), della direttiva, consistendo in una «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona» del richiedente, riguarda il rischio di un danno più generale¹²²⁶.

L'analisi della CGUE in questo caso sembra suggerire che in situazioni di conflitto armato nelle quali il richiedente è specificamente esposto al **rischio di un danno di un tipo particolare**, fatto salvo il caso in cui la causa in questione non riguardi la pena di morte o l'esecuzione, potrebbe essere applicabile l'articolo 15, lettera b). Al contrario, sembra suggerire che ci sia poco spazio per l'applicazione dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) in situazioni di violenza generalizzata e altri tipi di **rischi generali** di danno grave. Ciò vale a fortiori nel caso in cui si tenga conto della spiegazione data dalla CGUE del rapporto tra l'articolo 15, lettere a) e b), da una parte, e l'articolo 15, lettera c), dall'altra.

In virtù del suo esplicito riferimento ai conflitti armati e alla violenza indiscriminata, si può invocare anche l'**articolo 15, lettera c)** (cfr. sezione [2.4.4](#)).

L'appendice [A](#) contiene un albero decisionale che tratta specificamente del processo decisionale nei casi di conflitto armato e violenza generalizzata.

¹²²⁴ CNDA (Francia), sentenza del 21 settembre 2021, *M. A.*, n. 18037855 C+.

¹²²⁵ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 226.

¹²²⁶ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punti da 32 a 33.



3.3. Tratta

Le questioni relative alla tratta che emergono nel diritto dell'UE in materia di asilo devono essere considerate con riferimento a tre strumenti principali. Vi è innanzitutto la direttiva UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e sulla protezione delle vittime, denominata «direttiva anti-tratta dell'UE»¹²²⁷. Esiste anche un trattato internazionale distinto, il protocollo delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, noto anche come protocollo di Palermo¹²²⁸, e la convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani, che è uno strumento del Consiglio d'Europa¹²²⁹.

Per quanto concerne le vittime della tratta, gli Stati membri dell'UE sono vincolati da tutti e tre gli strumenti. L'articolo 3 del protocollo di Palermo prevede quanto segue.

Articolo 3 del protocollo di Palermo

Significato dei termini utilizzati

Ai fini del presente protocollo si applicano le definizioni seguenti:

- a) l'espressione «tratta di persone» indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o il prelievo di organi;
- b) il consenso di una vittima della tratta delle persone allo sfruttamento di cui alla lettera a) del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi di cui alla lettera a) sia stato utilizzato;
- c) il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati «tratta delle persone» anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a) del presente articolo;
- d) «bambino» indica qualsiasi persona al di sotto dei diciotto anni.

¹²²⁷ *Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime* (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1) (direttiva anti-tratta dell'UE). Le questioni relative alla tratta si pongono anche in ambiti del diritto dell'UE in materia di asilo diversi dal riconoscimento della protezione internazionale: cfr. ad esempio l'articolo 20, paragrafo 3, DQ (rifusione), l'articolo 5 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione) e l'articolo 6, paragrafo 3, (minori) del regolamento Dublino III.

¹²²⁸ *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini*, 15 novembre 2000 («protocollo di Palermo»).

¹²²⁹ Consiglio d'Europa, *Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, 16 maggio 2005 (*Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta*).





La definizione di tratta di esseri umani contenuta nell'articolo 4 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta comprende le stesse componenti dell'articolo 3 del protocollo di Palermo¹²³⁰.

Nella direttiva anti-tratta dell'UE, la definizione di tratta contenuta nell'articolo 2, nella misura in cui è pertinente, recita come segue.

Articolo 2 della direttiva anti-tratta dell'UE

Reati relativi alla tratta di esseri umani

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili i seguenti atti dolosi:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

2. Per posizione di vulnerabilità si intende una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

3. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi.

4. Il consenso della vittima della tratta di esseri umani allo sfruttamento, programmato o effettivo, è irrilevante in presenza di uno dei mezzi indicati al paragrafo 1 [...].

Come chiarito nel considerando 11 della direttiva anti-tratta dell'UE, la sua definizione di vittima della tratta intende riflettere un concetto più ampio di ciò che dovrebbe essere considerato tratta di esseri umani rispetto alla decisione quadro 2002/629/GAI¹²³¹.

¹²³⁰ Inoltre, l'articolo 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta aggiunge una quinta clausola, «e)», che recita: «per "vittima" s'intende qualsiasi persona fisica soggetta alla tratta di esseri umani così come definita nel presente articolo».

¹²³¹ *Decisione quadro del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani* (2002/629/GAI).



Considerando 11 della direttiva anti-tratta dell'UE

[...] lo sfruttamento dell'accattonaggio, compreso l'uso per l'accattonaggio di una persona dipendente vittima della tratta, rientra nell'ambito della definizione di tratta di esseri umani solo qualora siano presenti tutti gli elementi del lavoro o servizio forzato [...]. L'espressione «sfruttamento di attività criminali» dovrebbe essere intesa come lo sfruttamento di una persona affinché commetta, tra l'altro, atti di borseggio, taccheggio, traffico di stupefacenti e altre attività analoghe che sono oggetto di sanzioni e implicano un profitto economico. Tale definizione contempla anche la tratta di esseri umani perpetrata ai fini del prelievo di organi, pratica che costituisce una grave violazione della dignità umana e dell'integrità fisica, nonché, ad esempio, altri comportamenti quali l'adozione illegale o il matrimonio forzato nella misura in cui soddisfano gli elementi costitutivi della tratta di esseri umani.

Tutti e tre gli strumenti forniscono un quadro di protezione dei diritti umani. A dimostrazione delle interconnessioni, la convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta riconosce che le vittime della tratta possono avere esigenze di protezione internazionale e richiede agli Stati di valutare debitamente tali esigenze di protezione¹²³².

La definizione di tratta di esseri umani ai sensi del protocollo di Palermo, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta e della direttiva anti-tratta dell'UE consta di tre elementi costitutivi, come illustrato nella tabella 50.

Tabella 50. Tre elementi della definizione di tratta di esseri umani

1	Un'azione	Il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone
2	I mezzi	La minaccia o l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione; la sottrazione; la frode; l'inganno; l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità; o l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra ¹²³³
3	Una finalità di sfruttamento	Comprende, come minimo: lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale; il lavoro forzato o prestazioni forzate; schiavitù o pratiche analoghe; l'asservimento; o il prelievo di organi ¹²³⁴

¹²³² Articolo 40, paragrafo 4, della *Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani*: «Nessuna disposizione della presente convenzione incide sui diritti, gli obblighi e le responsabilità degli Stati e degli individui in virtù del diritto internazionale, ivi compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale relativo ai diritti dell'uomo e, in particolare, laddove applicabile, la Convenzione del 1951 e il Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e al principio del non-rimpatrio (*non-refoulement*) ivi stabilito». Cfr. anche *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, articolo 14, paragrafo 1.

¹²³³ Questo secondo elemento non deve essere dimostrato quando la vittima è un minore, dato che i minori non possono essere consenzienti, come stabilito dall'articolo 3, lettera c), del protocollo di Palermo di cui sopra.

¹²³⁴ Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croazia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punti 290 e 303.





L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine ha riferito che il 65 % delle vittime individuate della tratta di esseri umani sono donne e ragazze, in gran parte oggetto di tratta a fini di sfruttamento sessuale¹²³⁵. La tratta può coinvolgere anche ragazzi e uomini, in genere per il lavoro forzato, ma anche per lo sfruttamento sessuale o l'adozione forzata¹²³⁶.

La definizione di tratta nel caso di un minore è leggermente diversa da quella che si applica agli adulti. Ad esempio, l'articolo 3, lettera c), del protocollo di Palermo stabilisce che «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un bambino ai fini di sfruttamento sono considerati “tratta delle persone” anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a) del presente articolo». I minori vittime di tratta sono in genere vittime di sfruttamento sessuale, lavoro forzato, servitù domestica, accattonaggio forzato, attività criminali forzate e/o matrimonio forzato¹²³⁷.

Per quanto riguarda le **circostanze personali** che dovrebbero essere prese in considerazione nell'esame dei fatti e delle circostanze ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione), tra le possibili considerazioni che possono essere pertinenti figurano la scarsa salute emotiva; la bassa autostima; il sentimento di diversità, vergogna e/o stigmatizzazione a causa dell'orientamento sessuale, dell'essere stati violentati o dell'aver avuto un figlio al di fuori del matrimonio; e gli antagonismi all'interno della famiglia e/o della comunità locale o l'ostracismo da parte delle stesse. Pertanto, sarà sempre importante considerare se, per tali persone, i danni temuti possano avere un impatto più grave su di loro rispetto ad altri¹²³⁸ e se tali circostanze possano contribuire ad aumentare il rischio di reimmissione nella tratta. Le linee guida di protezione internazionale n. 7 dell'UNHCR osservano che anche un episodio isolato di tratta può sfociare in una persecuzione, quando la vittima sta soffrendo «effetti psicologici traumatici che renderebbero intollerabile il suo ritorno nel proprio paese d'origine»¹²³⁹. Nella sentenza *S.M. v Croatia*, la Corte EDU ha ribadito quanto già affermato nella sentenza *Chowdury and Others*, ossia che «quando un datore di lavoro abusa del suo potere o approfitta della vulnerabilità dei suoi lavoratori per sfruttarli, questi non si offrono volontariamente al lavoro» e che «il consenso preventivo della vittima non è sufficiente per escludere la qualificazione del lavoro come lavoro forzato [...]»¹²⁴⁰.

La figura 8 illustra le **circostanze generali** che possono verificarsi nei paesi di origine della maggior parte delle vittime della tratta.

¹²³⁵ Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, gennaio 2021, pag. 31.

¹²³⁶ Cfr. anche Fairley Raney, R., «Unseen victims of sex trafficking», *Monitor on Psychology*, vol. 48, n. 4, 2017, pag. 22.

¹²³⁷ Consiglio d'Europa, Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), «La tratta di minori», in *Sesta relazione generale sulle attività del GRETA*, maggio 2018, pag. 33.

¹²³⁸ Cfr. EASO, *Vulnerabilità — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, sezioni 6.2.1, 6.3.1 e 6.3.2.

¹²³⁹ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punto 16.

¹²⁴⁰ Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croatia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punto 285; e Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2017, *Chowdury and Others v Greece*, n. 21884/15, CE:ECHR:2017:0330JUD002188415 (in appresso: Corte EDU, 2017, *Chowdury and Others v Greece*).



Figura 8. Esempi di circostanze generali pertinenti per l'esame di domande che comportano la tratta

instabilità politica	perturbazioni sociali	conflitto armato e violenza generalizzata	transizione economica
manca di meccanismi di prevenzione	varie forme di discriminazione (ad esempio, mancanza di opportunità di lavoro, scarsa offerta di istruzione)	tassi elevati di povertà familiare	schiavitù per debito
instabilità abitativa	tassi elevati di emigrazione	estese reti di bande criminali e/o di trafficanti	minacce di trattenimento di documenti
rigide norme in materia di genere	livelli elevati di violenza domestica e sessuale	partner intimo sfruttatore	livelli elevati di consumo di sostanze psicoattive e di tossicodipendenza

Inoltre, nel contesto dell'esame del rischio di **re-immersione nella tratta**, tra le circostanze pertinenti possono figurare l'eventualità che esista o meno:

- una mancanza di erogazione da parte dello Stato di riabilitazione e reinserimento;
- la volontà e la capacità di perseguire le bande criminali organizzate;
- una complicità tra le autorità e tali bande.

3.3.1. Protezione dei rifugiati

Le considerazioni pertinenti per il riconoscimento della qualifica di rifugiato alle vittime di tratta sono espone nelle sottosezioni che seguono.

3.3.1.1. Atti di persecuzione (articolo 9)

Per quanto concerne l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione), la tratta comporta solitamente violazioni dei diritti umani fondamentali (articoli 3 e/o 4 CEDU), sotto forma di violenza fisica o sessuale, che comprende, ad esempio, il rapimento, l'incarcerazione illegale, lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione, il lavoro forzato, l'espanto di organi, le percosse fisiche, la riduzione alla fame e/o la privazione di cure mediche. Come ha osservato l'UNHCR, «[u]na caratteristica comune di tutte le forme di tratta è che le vittime sono trattate come merce, di proprietà dei loro sfruttatori, che hanno scarsa considerazione dei loro diritti umani e della loro dignità»¹²⁴¹. In relazione all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), DQ (rifusione), che riguarda la «violenza fisica o **psichica**» (grassetto aggiunto), può essere pertinente che le circostanze individuali spesso collegate ai casi di tratta comportino un trauma psicologico. Tenendo presente che l'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), specifica «atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia» come potenziali atti di persecuzione, il reclutamento forzato o ingannevole di uomini, donne e minori ai fini della prostituzione forzata o dello

¹²⁴¹ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punto 3.





sfruttamento sessuale¹²⁴² rappresenta una probabile forma di persecuzione specificamente diretta contro un sesso o contro l'infanzia.

Anche se i danni subiti dalle vittime della tratta in passato o che probabilmente subiranno in futuro non sono considerati violazioni dei diritti umani fondamentali, sarà necessario valutare, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), se il loro effetto cumulativo sia sufficientemente grave da configurare una persecuzione.

La Corte EDU ha riconosciuto che le persone soggette alla tratta in alcuni casi subiscono danni quali la schiavitù; la violenza fisica, sessuale e/o psicologica sostanziale¹²⁴³; la servitù domestica¹²⁴⁴; lo sfruttamento sessuale¹²⁴⁵; e il lavoro forzato¹²⁴⁶. In tali casi, il livello di danno può essere sufficientemente grave da costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 3 CEDU e quindi una grave violazione di un diritto umano fondamentale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione). In particolare, nella sentenza *M. e altri c Italia e Bulgaria* ha osservato che la «tratta di esseri umani prevista nelle convenzioni internazionali [...] senza dubbio implicherebbe anche il trattamento inumano e degradante di cui all'articolo 3 della Convenzione»¹²⁴⁷.

Dal punto di vista dell'articolo 4 CEDU, che vieta la schiavitù e il lavoro forzato, non è necessario che la tratta di esseri umani sia collegata alla criminalità organizzata¹²⁴⁸. Per la Corte, la questione se una particolare situazione coinvolga tutti gli elementi costitutivi della «tratta di esseri umani» e/o dia origine a una questione separata di prostituzione forzata è una questione di fatto che deve essere esaminata alla luce di tutte le circostanze pertinenti del caso specifico¹²⁴⁹. Quando la vittima della tratta è un minore, è essenziale che la valutazione

¹²⁴² Anche quando i minori sono soggetti alla tratta per fini di sfruttamento criminale o lavorativo, non è raro che lo stupro e l'abuso sessuale vengano impiegati come forma di controllo. Ciò accade tanto ai ragazzi e ai giovani uomini quanto alle ragazze e alle giovani donne. Cfr. *Home Office* (Ministero dell'Interno, Regno Unito), *A typology of modern slavery offences in the UK*, 2017, pagg. iii-v.

¹²⁴³ Consiglio d'Europa, GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta e delle persone a rischio di tratta alla protezione internazionale*, giugno 2020 (in appresso: GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta alla protezione internazionale*), casi citati ai punti da 32 a 33.

¹²⁴⁴ Corte EDU, sentenza del 26 luglio 2005, *Siliadin v France*, n. 73316/01, CE:ECHR:2005:0726JUD007331601; e Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2012, *CN and V v France*, n. 67724/09, CE:ECHR:2012:1011JUD006772409.

¹²⁴⁵ Corte EDU, 2010, *Rantsev*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰; Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2016, *LE v Grèce*, n. 71545/12, CE:ECHR:2016:0121JUD00715451; Corte EDU, sentenza del 19 luglio 2019, *TI et autres c Grèce*, n. 40311/10, CE:ECHR:2019:0718JUD004031110; Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2012, *M e altri c Italia e Bulgaria*, n. 40020/03; e Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croazia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punto 297.

¹²⁴⁶ Corte EDU, 2017, *Chowdury and Others v Greece*, op. cit. alla nota ¹²⁴⁴. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 16 febbraio 2021, *VCL and AN v United Kingdom*, n. 77587/12 e 74603/12, CE:ECHR:2021:0216JUD007758712 (in appresso: Corte EDU, 2021, *VCL and AN v UK*), che ha riconosciuto lo sfruttamento criminale. Cfr. anche Corte suprema amministrativa (Cechia), 2021, n. 5, *Azs 317/2020-28*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, discussa alla nota ¹²⁸¹ in appresso.

¹²⁴⁷ Corte EDU, 2021, *M. e altri c Italia e Bulgaria*, op. cit. alla nota ¹²⁷⁷, punto 106. Per maggiori informazioni riguardo a questo aspetto, cfr. sezione 3.3.2 in appresso.

¹²⁴⁸ Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croazia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punti 296 e 303.

¹²⁴⁹ Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croazia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punti da 302 a 303. Cfr. anche CGUE, 2021, *VCL and AN v UK*, op. cit. alla nota ¹²⁵⁰.



si basi su una concezione della persecuzione specifica per i minori, che garantisca che l'interesse superiore del minore sia una considerazione primaria¹²⁵⁰.

È importante ricordare che, come ha chiarito la CGUE, gli atti di persecuzione possono comprendere le minacce¹²⁵¹.

3.3.1.2. Timore fondato

Sebbene il «timore fondato» comporti una valutazione orientata al futuro del rischio, l'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione), impone che tale valutazione tenga conto del fatto che persecuzioni o danni gravi precedenti costituiscono «un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno»¹²⁵². Nel contesto della tratta, ciò comporta ovviamente un'attenta considerazione delle violenze e dello sfruttamento precedentemente subiti dal richiedente¹²⁵³. Anche l'articolo 4, paragrafo 4, DQ (rifusione) è pertinente per la valutazione del rischio di re-immissione nella tratta. Richiede una valutazione di eventuali persecuzioni o danni gravi subiti in passato e delle minacce di tali trattamenti (in un contesto di tratta o meno). Cfr. anche sezione 1.5.3¹²⁵⁴ sopra riportata.

Per quanto concerne il rischio di re-immissione nella tratta, sarà necessario valutare tutte le circostanze del caso specifico, tanto quelle personali del richiedente quanto quelle generali. Una sentenza del tribunale ordinario di Bologna (Italia) riguardante il caso di una vittima della tratta proveniente dalla Nigeria, illustra le problematiche che possono sorgere in tale contesto. Detto organo giudiziario ha stabilito che, se fosse stata rimpatriata, avrebbe avuto il timore fondato non soltanto di subire gravi ritorsioni da parte dei responsabili della tratta, ma anche di essere nuovamente oggetto di tratta o di subire attacchi alla sua vita o alla sua integrità fisica da parte dei membri dell'organizzazione criminale in questione¹²⁵⁵.

¹²⁵⁰ Cfr. EASO, *Vulnerabilità — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶³, sezione 6.8.1.1; cfr. anche le sezioni 6.4 e 6.8.2. Cfr. ad esempio UNHCR, *Prevent, Combat, Protect: Human trafficking*, novembre 2011, pag. 70: «la determinazione dell'interesse superiore dovrebbe essere effettuata per decisioni particolarmente importanti che riguardano il minore e, in tale contesto, dovrebbe trattarsi di un processo formale accompagnato da garanzie procedurali che comprendono una registrazione scritta della valutazione e la possibilità di presentare ricorso. Il processo dovrebbe coinvolgere gli organi preposti alle decisioni aventi competenze pertinenti (quali le autorità competenti per la protezione dei minori, gli esperti sanitari o gli psicologi infantili) e il tutore del minore, trovando un equilibrio tra i fattori pertinenti al fine di valutare l'opzione migliore per il minore vittima della tratta. Il diritto del minore di esprimere le proprie opinioni e di vederle prese in considerazione è particolarmente importante quando le decisioni vengono prese da una serie di agenzie, tanto nel paese di origine del minore quanto in qualsiasi altro paese verso il quale il minore viene trasferito in ragione della tratta».

¹²⁵¹ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punti 46 e 51.

¹²⁵² Cfr. tribunale di Lecce (Italia), sentenza del 6 aprile 2021, n. 4906/2020 (*sintesi in inglese*), riguardante una donna vittima di tratta proveniente dalla Nigeria, che era stata torturata dai suoi trafficanti e costretta a prostituirsi. La sentenza fa riferimento a tale disposizione della DQ (rifusione).

¹²⁵³ GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta alla protezione internazionale*, op. cit. alla nota ¹²⁴⁷, punto 4.

¹²⁵⁴ I rischi potenziali delle vittime della tratta sono stati descritti da GRETA come segue: «la possibilità di essere re-immessi nella tratta, di essere ostracizzati nel loro paese di origine o di subire atti di vendetta da parte dei trafficanti o dei loro complici, in ragione della mancanza di assistenza e protezione specializzata». Cfr. GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta alla protezione internazionale*, op. cit. alla nota ¹²⁴⁷, punto 31.

¹²⁵⁵ Tribunale ordinario di Bologna (Italia), sentenza del 3 dicembre 2020, senza numero di ruolo (*sintesi in inglese*). Detto organo ha rilevato altresì che, qualora fosse stata rimpatriata, avrebbe potuto trovarsi in una situazione di vulnerabilità tale da essere esposta al rischio di diventare nuovamente vittima della tratta.





Nel contesto della valutazione del rischio che un richiedente sia re-immesso nella tratta, sarà altresì importante considerare se le rappresaglie o le punizioni da parte dei trafficanti possano costituire una persecuzione, che potrebbe minacciare anche la famiglia del richiedente. Come si legge nelle linee guida dell'UNHCR:

I trafficanti potrebbero inoltre infliggere ritorsioni a membri della famiglia della vittima e ciò potrebbe rendere fondato il timore di persecuzione da parte della vittima, anche se quest'ultima non è direttamente oggetto di tale vendetta. In vista delle gravi violazioni dei diritti umani che spesso essa comporta [...] una nuova esperienza di tratta generalmente costituisce persecuzione¹²⁵⁶.

In taluni casi, le persone a rischio comprendono non soltanto le vittime della tratta che rischiano di essere re-immesse nella tratta, ma anche quelle che potrebbero **rischiare di essere oggetto della tratta per la prima volta**, qualora dovessero fare ritorno nel loro paese d'origine¹²⁵⁷.

3.3.1.3. Motivi di persecuzione (articolo 10)

Dato che la tratta di persone è condotta prevalentemente a scopo di lucro, si pone la questione se le vittime della tratta possano dimostrare un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 10 DQ (rifusione). A questo proposito, è importante ricordare che, per stabilire tale motivo per gli atti di persecuzione, non è necessario che il motivo (uno o più dei cinque motivi) sia l'unico o addirittura il principale. È sufficiente che si tratti di un fattore che vi contribuisce in modo sostanziale (cfr. sezione 1.6.1.1). Le linee guida dell'UNHCR, tra le altre fonti, evidenziano che, indipendentemente dal contesto commerciale, le vittime possono essere prese di mira sulla base della loro etnia, della loro nazionalità, delle loro opinioni religiose o politiche¹²⁵⁸.

Anche il genere può svolgere un ruolo importante ai fini della determinazione di un motivo di persecuzione. Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), DQ (rifusione), «[a]i fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale [...] si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere». Dato che, come già osservato, l'ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine riferisce che il 65 % delle vittime identificate della tratta di esseri umani sono donne e ragazze¹²⁵⁹, è possibile che le donne e le ragazze oggetto di tratta per fini di prostituzione forzata siano in grado di dimostrare di essere perseguitate a causa della loro appartenenza a un determinato gruppo sociale composto da donne e/o ragazze o da un sottoinsieme dello stesso¹²⁶⁰. Allo stesso tempo, anche gli uomini e/o i ragazzi vittime della tratta, o alcuni sottoinsiemi sociali di tali gruppi, possono essere considerati un determinato gruppo sociale se sono in grado di soddisfare i criteri cumulativi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera d).

¹²⁵⁶ UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punto 17. Cfr. anche GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta alla protezione internazionale*, op. cit. alla nota ¹²⁴⁷, punto 3, che fa riferimento alla «re-immissione nella tratta, alla punizione da parte dei trafficanti (ad esempio, se la persona è fuggita dai trafficanti e/o ha assistito le autorità nel perseguirli), alla mancanza di assistenza o di cure adeguate, oppure all'ostracismo da parte della famiglia o della comunità della persona oggetto della tratta, nella misura in cui la sua capacità di reintegrarsi sia fatalmente compromessa».

¹²⁵⁷ GRETA, *Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta alla protezione internazionale*, op. cit. alla nota ¹²⁴⁷, punto 15.

¹²⁵⁸ Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, 2021, op. cit. alla nota ¹²³⁹, pag. 31.

¹²⁵⁹ Cfr. nota ¹²⁵⁸ sopra riportata.

¹²⁶⁰ Cfr. ad esempio, AIT (Regno Unito), sentenza del 27 novembre 2007, *SB (PSG — Protection Regulations — Reg 6) Moldova CG*, [2008] UKAIT 00002, punto 107, e sezione 1.6.2.4.2 sopra riportata.



Taluni organi giudiziari hanno ritenuto che determinate sottocategorie di vittime della tratta possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera d), in quanto costituiscono di per sé un determinato gruppo sociale¹²⁶¹. Nella causa *AZ (Trafficked women) Thailand*, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito) ha stabilito un rapporto causale con un particolare gruppo sociale ritenendo una caratteristica specifica non solo il fatto che la richiedente sia stata vittima di tratta in passato, ma anche la sua età. Detto organo giudiziario ha identificato il particolare gruppo sociale delle «giovani donne che sono state vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale» e ha evidenziato che la ricorrente era una giovane donna particolarmente vulnerabile e, per questo motivo, non si trovava nella stessa situazione di altre donne rimpatriate in Thailandia¹²⁶².

Come emerge chiaramente dal caso in questione, anche le **ex** vittime della tratta possono costituire un gruppo sociale sulla base del fatto che condividono la caratteristica immutabile, comune e storica di essere state vittime della tratta e sono, o sarebbero, socialmente percepite come un gruppo¹²⁶³. Analogamente, la CNDA (Francia) ha riconosciuto a una vittima della tratta la qualifica di rifugiata sulla base della sua appartenenza al determinato gruppo sociale delle donne degli Stati di Edo e Delta in Nigeria, vittime di una rete della tratta per fini di sfruttamento sessuale e che sono riuscite a sfuggire a tale rete¹²⁶⁴.

3.3.1.4. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)

I responsabili della persecuzione o del danno grave nei casi di tratta sono tipicamente soggetti non statuali, quali trafficanti/membri di imprese criminali o, in alcune situazioni, membri della famiglia o della comunità, oppure fidanzati sfruttatori¹²⁶⁵. Tali soggetti non si qualificheranno tuttavia come responsabili della persecuzione o del danno fatto salvo il caso in cui [si possa dimostrare] che i responsabili di cui alle lettere a) e b), [ossia rispettivamente «lo Stato» e «i partiti e le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio»] comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7» [articolo 6, lettera c), DQ (rifusione)].

¹²⁶¹ *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2016, *JA (child — risk of persecution) Nigeria*, op. cit., alla nota ³³¹; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 9 febbraio 2016, *TD and AD (Trafficked women) CG*, [2016] UK 92 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2016, *TD and AD (Trafficked women) CG*]; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2010, *AM and BM (Trafficked women) Albania CG*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁵.

¹²⁶² *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza dell'8 aprile 2010, *AZ (Trafficked women) Thailand CG*, [2010] UKUT 118, punto 140; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2016, *JA (child — risk of persecution) Nigeria*, op. cit. alla nota ³³¹.

¹²⁶³ Cfr. ad esempio *Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 24 ottobre 2007, *PO (Nigeria) v Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 1183.

¹²⁶⁴ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), sentenza del 24 febbraio 2020, *Mme O.*, n. 19017840 C+ ([sintesi in inglese](#)). Il criterio di riuscire a sfuggire a una rete di prostituzione è un criterio standard per numerosi casi di tratta in Francia ed è regolarmente applicato nei casi di donne oggetto della tratta dagli Stati Edo e Delta della Nigeria.

¹²⁶⁵ Commissione per i rifugiati (Polonia), decisione dell'8 settembre 2010 ([sintesi in inglese](#)); e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2010, *AM and BM (Trafficked women) Albania CG*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁵, punti 165 e da 167 a 170.





3.3.1.5. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)

Ai sensi dell'articolo 7 DQ (rifusione), la protezione contro la persecuzione o il danno grave può essere fornita soltanto dallo Stato o dai partiti o dalle organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. Di conseguenza, la presenza di organizzazioni non governative (ONG) che lavorano per contrastare la tratta non significa che vi sia un soggetto effettivo di protezione, poiché soltanto i soggetti di cui all'articolo 7 possono fornire protezione. In relazione all'articolo 6, lettera c), DQ (rifusione), la capacità delle autorità del paese d'origine di proteggere le vittime o le potenziali vittime di tratta dipenderà innanzitutto dal fatto che i soggetti che offrono protezione gestiscano un sistema giuridico effettivo per individuare, perseguire e punire atti che costituiscono una persecuzione o un danno grave, come indicato all'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione).

Nel contesto della tratta, ciò implica innanzitutto la presenza di meccanismi giuridici e amministrativi efficaci per prevenire e contrastare la tratta, individuare, perseguire e punire i trafficanti e proteggere e assistere le vittime.

In secondo luogo, dipenderà dall'efficacia di tali meccanismi nella pratica. La mera esistenza di leggi o normative anti-tratta non è sufficiente se non vengono attuate in maniera effettiva. Di conseguenza, quando sono coinvolti responsabili non statuali della persecuzione o del danno grave, sarà necessario esaminare se le autorità del paese d'origine sono in grado e disposte a proteggere la vittima o la potenziale vittima al momento del ritorno. Nella causa *S.M. v Croatia*, nel constatare una violazione da parte delle autorità statali dell'obbligo procedurale di cui all'articolo 4 CEDU, la Corte EDU ha sottolineato il fatto che, in relazione alla gestione da parte delle autorità della denuncia di S.M. di essere stata vittima della tratta da parte di T.M.:

le autorità inquirenti non hanno indagato efficacemente in merito a tutte le circostanze pertinenti del caso o non hanno seguito alcune delle ovvie linee di indagine al fine di raccogliere le prove disponibili, in conformità con l'obbligo procedurale di cui all'articolo 4. Al contrario, si sono basate molto sulla dichiarazione della ricorrente e quindi, in sostanza, hanno creato una situazione nel successivo procedimento giudiziario nella quale le sue affermazioni sono state semplicemente contrapposte alla negazione di T.M., in assenza di presentazione di molte altre prove¹²⁶⁶.

In un caso di orientamento per i paesi del Regno Unito riguardante donne vittime della tratta in Cina, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore) ha dichiarato che:

sebbene le autorità cinesi siano intenzionate a salvare e riabilitare le donne e le ragazze soggette alla tratta per fini di prostituzione, le misure adottate per contrastare il problema della tratta sono carenti. Le carenze principali sono la mancanza di uno sforzo deciso per affrontare la complicità di funzionari statali e ufficiali di polizia corrotti e l'incapacità di sanzionare come tratta gli atti di lavoro forzato, schiavitù per debito, coercizione, servitù involontaria o i reati commessi contro vittime di sesso maschile¹²⁶⁷.

¹²⁶⁶ Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croatia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punto 343.

¹²⁶⁷ AIT (Regno Unito), sentenza del 18 luglio 2009, *HC and RC (Trafficked women) China CG*, [2009] UKAIT 00027, punto 82. Cfr. anche *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza dell'8 febbraio 2008, *JFK and Secretary of State for the Home Department*, [2018] UKUT PA/06854/2016.



La riluttanza può contemplare situazioni nelle quali i soggetti statuali ritengono che il problema sia delle vittime o nelle quali i funzionari statali sono complici di soggetti non statuali nelle attività relative alla tratta.

Nel valutare la capacità di protezione e la volontà di protezione, molto dipenderà da ciò che è indicato nelle COI aggiornate. Tra le relazioni che possono costituire un'utile fonte di informazioni sui paesi per valutare le misure adottate dai paesi di origine per prevenire la re-immissione nella tratta o la ri-vittimizzazione delle ex vittime di tratta, particolarmente utili possono risultare le relazioni del gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA), che valutano le misure adottate dalle parti della convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani¹²⁶⁸.

3.3.1.6. Protezione all'interno del paese d'origine (articolo 8)

Quando si tratta di stabilire se un richiedente rischierebbe di affrontare un timore fondato o un rischio effettivo di essere vittima della tratta/della re-immissione nella tratta, l'articolo 8 DQ (rifusione) può entrare in gioco per gli Stati membri che applicano tale disposizione. Può essere pertinente chiedersi se il richiedente possa avere una protezione interna trasferendosi in un'altra parte del territorio del paese d'origine¹²⁶⁹. A tale domanda si collegano ulteriori domande cui può essere necessario rispondere oltre a quelle relative ad altri criteri che devono essere soddisfatti per l'applicazione della protezione interna¹²⁷⁰. Nel caso delle ex vittime della tratta, sarà particolarmente importante accertare, a partire da COI affidabili e aggiornate, in conformità con l'articolo 8, paragrafo 3, le risposte alle domande di cui alla tabella 51.

Tabella 51. Domande esemplificative da considerare in merito alla possibile protezione interna a favore delle ex vittime della tratta

Domande sulla protezione interna in particolare a favore delle ex vittime della tratta	
1	I trafficanti della vittima avranno la capacità o la probabilità di localizzare la vittima richiedente?
2	La vulnerabilità del richiedente (cfr. paragrafo sulle circostanze personali di cui alla sezione 3.3 sopra riportata) comporta la possibilità che lo stesso possa essere oggetto di attenzione negativa da parte di un'altra rete di trafficanti?
3	Vi saranno strutture adeguate per la riabilitazione e la reintegrazione, in modo da evitare che il richiedente sia vittima di sfruttamento o di danni da parte di altri?
4	Esiste il rischio di ostracismo e rifiuto da parte della famiglia, della comunità, ecc. a causa della tratta, che metterebbe in pericolo la sicurezza e la sopravvivenza economica della vittima?

¹²⁶⁸ Cfr. Consiglio d'Europa, «Monitoraggio per paese».

¹²⁶⁹ Cfr. ad esempio CNDA (Francia), 2017, *Mme F.*, n. 16015058, op. cit. alla nota ¹²⁷⁵, punti da 14 a 15; *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 17 ottobre 2016, *HD (Trafficked women) Nigeria CG*, [2016] UKUT 000454; e *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2016, *TD and AD (Trafficked women) CG*, op. cit. alla nota ¹²⁶⁵.

¹²⁷⁰ Cfr. in generale la sezione 1.9.





In relazione alle circostanze generali, le dimensioni del paese e/o le dimensioni della banda di trafficanti possono essere pertinenti in relazione alla fattibilità della protezione interna¹²⁷¹.

3.3.1.7. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (*sur place*)

La natura transnazionale della tratta ha fatto sì che richiedenti che non corrispondevano al profilo abituale della tratta abbiano potuto cadere preda di bande di trafficanti attendendo l'esame della loro domanda di protezione internazionale. Per vari motivi, tali persone possono quindi incorrere in rischi posti da membri delle reti di tali bande e/o dall'ostracismo da parte della loro famiglia e/o comunità in caso di eventuale ritorno. Potenzialmente tali casi possono determinare l'applicazione dell'articolo 5 DQ (rifusione). In effetti, questo aspetto *sur place* della tratta nel contesto della loro domanda potrebbe essere l'unico sostenibile. Le linee guida dell'UNHCR rilevano che «vittime di tratta potrebbero non aver lasciato il proprio paese a causa di un fondato timore di persecuzione, mentre tale timore potrebbe essere sorto dopo che esse hanno lasciato il proprio paese d'origine. In tali casi, è su queste basi che deve essere esaminata la domanda di status di rifugiato»¹²⁷².

3.3.2. Protezione sussidiaria

Nei casi in cui non è possibile stabilire un nesso tra il motivo o i motivi di persecuzione di cui all'articolo 10 DQ (rifusione) e l'atto o gli atti di persecuzione o l'assenza di protezione contro tali atti, il richiedente può trovarsi di fronte a un rischio effettivo di danno grave, come previsto dall'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione). La Corte EDU ha riconosciuto che la tratta può costituire una violazione tanto dell'articolo 3 quanto dell'articolo 4 CEDU¹²⁷³ e ha stabilito che «senza dubbio implicherebbe [...] il trattamento inumano e degradante di cui all'articolo 3 [CEDU]»¹²⁷⁴.

¹²⁷¹ Nel Regno Unito, ad esempio, l'*Upper Tribunal* (tribunale superiore), nel valutare se la protezione interna fosse praticabile, ha considerato le dimensioni relativamente ridotte dell'Albania come una considerazione pertinente per accogliere i ricorsi in *Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), 2010, *AM and BM (Trafficked women) Albania CG*, op. cit. alla nota ⁵⁶⁵. Di contro, le dimensioni relativamente ampie della Nigeria, unitamente al fatto che le bande di trafficanti sono di solito molto locali o basate su una rete familiare estesa, hanno portato a esiti diversi in *Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 10 settembre 2004, *JO (internal relocation, no risk of re-trafficking) Nigeria*, [2004] UKAIT 251; e AIT (Regno Unito), sentenza del 23 novembre 2009, *PO (Trafficked women) Nigeria CG*, [2009] UKAIT 46. Tuttavia, nel caso dell'Italia, il tribunale ordinario di Roma ha evidenziato che, anche se l'esperienza della tratta non era in corso, il rischio di persecuzione e di rivittimizzazione se la richiedente fosse stata rimpatriata in Nigeria era fondato alla luce del genere e dell'origine della richiedente. Cfr. anche tribunale ordinario di Roma (Italia), sentenza del 6 novembre 2019, n. 17758/2019 (*sintesi in inglese*). Cfr. anche CNDA (Francia), 2015, *Mille E.F.*, n. 10012810 (*sintesi in inglese*), op. cit. alla nota ¹⁸⁰; e CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 30 marzo 2017, *Mme F.*, n. 16015058 [in appresso: CNDA (Francia), 2017, *Mme F.*, n. 16015058].

¹²⁷² UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punto 25.

¹²⁷³ Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2012, *M e altri c Italia e Bulgaria*, n. 40020/03, CE:ECHR:2012:0731JUD004002003 (in appresso Corte EDU, 2021, *M e altri c Italia e Bulgaria*), punti da 107 a 108; Corte EDU, 2021, *VCL and AN/UK*, op. cit. alla nota ¹²⁵⁰, punti 152 e 161; e Corte EDU (GC), 2020, *S.M. v Croatia*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punto 241. In Corte EDU, 2010, *Rantsev*, op. cit. alla nota ¹⁸⁰, punto 282, la Corte EDU ha osservato che «non può esservi dubbio circa il fatto che la tratta rappresenti una minaccia per la dignità umana e le libertà fondamentali di coloro che ne sono vittime e non possa essere considerata compatibile con una società democratica e con i valori enunciati nella Convenzione».

¹²⁷⁴ Corte EDU, 2021, *M. e altri c Italia e Bulgaria*, op. cit. alla nota ¹²⁷⁷, punto 106. Cfr. anche sezione 3.3.1.1, ¹²⁵¹ sopra riportata. In altre due cause, la Corte EDU ha ritenuto che la protezione dello Stato fosse disponibile per le ex vittime della tratta di esseri umani in Nigeria e ha considerato le denunce irricevibili in relazione all'articolo 3 CEDU. Cfr. Corte EDU, decisione del 26 maggio 2015, *LO c France*, n. 4455/14, CE:ECHR:2015:0526DEC000445514, punti da 35 a 36 (la ricorrente temeva di subire danni dal suo ex cliente, non da una rete di trafficanti); e per quanto riguarda l'articolo 4 CEDU, cfr. Corte EDU, decisione del 29 novembre 2011, *VF c France*, n. 7196/10, CE:ECHR:2011:1129DEC000719610.



Alcuni richiedenti sono stati ritenuti aver titolo a beneficiare della protezione sussidiaria nei casi in cui sono stati vittime della tratta o della schiavitù e sono soggetti a minacce correnti legate ai gravi danni subiti in passato. Ad esempio, la CNDA (Francia) ha concesso la protezione sussidiaria a un giovane della Repubblica democratica del Congo rimasto orfano all'età di 10 anni e arruolato con la forza in una banda di giovani criminali. In quanto membro di una banda, è stato sottoposto a violenze sessuali come misura di controllo e costretto a commettere rapine a mano armata sotto l'effetto di narcotici fornitigli dal capo della banda. Il ricorrente temeva di dover affrontare un'esecuzione extragiudiziale o la tortura da parte della polizia a causa del suo ruolo passato nella banda. L'organo giudiziario ha constatato che il ricorrente non aveva titolo a beneficiare dello status di rifugiato, poiché il danno arrecato dalla polizia era dovuto ad atti criminali da lui commessi e, pertanto, tale danno è stato ritenuto non connesso a un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 2, lettera d), e all'articolo 10 DQ (rifusione). Tuttavia, aveva titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi tanto dell'articolo 15, lettera a), quanto dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione), dato che avrebbe rischiato di subire gravi danni da parte delle autorità nonché vendette da parte della popolazione di Kinshasa a causa delle sue passate attività nella banda criminale¹²⁷⁵.

La CNDA (Francia) ha inoltre ritenuto che, sebbene le vittime della tratta provenienti da Edo e da altri Stati meridionali della Nigeria costituivano un determinato gruppo sociale, le vittime della tratta originarie di Lagos non potevano essere considerate come appartenenti a tale gruppo sociale, poiché non erano escluse dalla società in misura analoga. Poiché mancava un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 10 DQ (rifusione), la richiedente in questo caso non era idonea a beneficiare della protezione dei rifugiati. Tuttavia, è stata ritenuta idonea a beneficiare della protezione sussidiaria, in quanto continuava a subire rappresaglie da parte della rete di prostituzione da cui era sfuggita, oltre a ostracismo sociale¹²⁷⁶.

In un caso di lavoro forzato imposto dallo Stato a cittadini uzbeki, la Corte suprema amministrativa ceca ha affermato che il lavoro forzato si svolge spesso in condizioni che espongono una persona a pene o trattamenti inumani o degradanti¹²⁷⁷. Per quanto concerne la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione), detto organo giudiziario ha ritenuto che, quando il ricorrente si è rifiutato di svolgere il lavoro forzato nei campi di cotone ed è stato successivamente convocato dalla polizia, l'organo preposto alle decisioni ha omesso di esaminare le condizioni in cui si svolgeva il lavoro forzato e il fatto che molti rimpatriati dall'estero venivano trattenuti sulla base di accuse inventate e subivano torture durante il trattenimento¹²⁷⁸. Era necessario esaminare se il richiedente avrebbe subito trattamenti inumani o degradanti essendo nuovamente costretto a lavorare o qualora

¹²⁷⁵ CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2016, *M. V.*, n. 15031596 C. Il ricorrente è stato inoltre accusato di stregoneria dai suoi vicini di casa dopo la morte dei suoi genitori. L'organo giudiziario non ha considerato l'esclusione del ricorrente, poiché aveva commesso reati quando era minorenne ed era stato costretto dal leader del gruppo, che lo aveva sottoposto a violenze sessuali e aveva esercitato su di lui un controllo psicologico. Analogamente, una donna che aveva subito stupri e violenze da parte di bande criminali operanti in Libia, dopo che queste avevano ucciso suo marito, temeva ulteriori violenze da parte di tali bande. In CNDA (Francia), sentenza del 15 settembre 2017, *Mme AA*, n. 17015488 C, l'organo giudiziario ha ritenuto che, pur non potendo dimostrare alcun motivo di persecuzione, la donna fosse idonea a beneficiare della protezione sussidiaria.

¹²⁷⁶ CNDA (Francia), 2021, n. 20013918, *Mme A* ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ⁴⁴⁵. Per le cause della CNDA riguardanti le vittime nigeriane della tratta provenienti dagli Stati di Edo e Delta e riconosciute come rifugiate, cfr. nota ¹²⁶⁸.

¹²⁷⁷ Corte suprema amministrativa (Cechia), 2021, n. 5, *Azs 317/2020-28*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punto 20.

¹²⁷⁸ Corte suprema amministrativa (Cechia), 2021, n. 5, *Azs 317/2020-28*, op. cit. alla nota ⁴⁰⁴, punti da 53 a 54.





si fosse rifiutato di svolgere tale lavoro. Significativamente, detto organo giudiziario non ha escluso che il motivo del rifiuto di intraprendere il lavoro forzato possa in alcuni casi essere considerato un'opinione politica, o che a volte le persone sottoposte al lavoro forzato possano formare un determinato gruppo sociale, se condividono una caratteristica comune che è oggettivamente presente tra tutti i membri di tale gruppo e che è distinta dal puro rischio di persecuzione. Nel caso di specie, tuttavia, l'organo giudiziario ha ritenuto che le COI sull'Uzbekistan non fornissero informazioni sulle condizioni degli obblighi di lavoro forzato e sulla pena inflitta in caso di rifiuto a svolgere tali lavori.

Il danno grave può consistere nella minaccia di una re-immissione nella tratta dopo il ritorno nel paese d'origine. In tal caso, è necessario esaminare se lo Stato o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio sono disposti e in grado di fornire protezione e assistenza efficaci e non temporanee alle vittime della tratta¹²⁷⁹.

3.4. Pericoli ambientali

3.4.1. Introduzione

La presente sezione intende mettere in evidenza alcune questioni che con ogni probabilità creeranno difficoltà agli organi giudiziari nelle cause correnti e future. Dato che la giurisprudenza o la dottrina consolidata in materia è ancora molto scarsa, l'approccio adottato nella presente sezione è principalmente illustrativo e l'uso dei sottotitoli è limitato.

I pericoli ambientali interessano attualmente numerose parti del mondo e possono essere causa di sfollamento tanto all'interno quanto all'esterno di un paese. Tali casi possono rappresentare una sfida particolare, non da ultimo in ragione dell'ampia consapevolezza che, in generale, i «rifugiati ambientali», i «rifugiati ecologici», i «rifugiati per i cambiamenti climatici» o le «persone sfollate nel contesto di catastrofi e cambiamenti climatici» (come vengono variamente descritti), anche quando si trovano al di fuori del proprio paese, non rientrano facilmente nei termini della protezione dei rifugiati o della protezione sussidiaria. Tuttavia, è sempre più probabile che i pericoli ambientali costituiscano quanto meno un fattore contributivo invocato dai richiedenti protezione internazionale.

Nel patto globale per la migrazione, approvato ad amplissima maggioranza dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) nel dicembre 2018, si rileva il nesso tra i movimenti migratori e «le catastrofi naturali a insorgenza improvvisa e lenta, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, il degrado ambientale e altre situazioni precarie»¹²⁸⁰. Il patto globale sui rifugiati, anch'esso adottato nel 2018, osserva che «sebbene non siano di per sé cause di movimenti di rifugiati, il clima, il degrado ambientale e le catastrofi naturali interagiscono sempre più con i fattori trainanti dei movimenti di rifugiati»¹²⁸¹. In coincidenza con la Giornata

¹²⁷⁹ *Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 20 marzo 2017, [KHO:2017:42](#). L'organo giudiziario ha fatto riferimento alla propria giurisprudenza, ossia alla sentenza del 26 giugno 2014, [KHO:2014:112](#).

¹²⁸⁰ UNGA, *Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare*, 19 dicembre 2018, A/RES/73/195, punto 18, lettera h); UNHCR, *UNHCR's Strategic Directions 2017-2021*, 2017; e Internal Displacement Monitoring Centre, *GRID 2019: Global report on internal displacement*, 2019.

¹²⁸¹ UNGA, *Patto globale sui rifugiati*, 19 dicembre 2018, [A/RES/73/151](#), punto 8.



della Terra 2021, il 22 aprile di quell'anno, l'UNHCR ha pubblicato dati che mostrano come «le catastrofi legate ai cambiamenti climatici possano peggiorare la povertà, la fame e l'accesso alle risorse naturali, alimentando instabilità e violenza»¹²⁸².

In Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato nel settembre 2021 una risoluzione che esprime preoccupazione per «i drammatici effetti dei cambiamenti climatici», fa riferimento al «diritto umano a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile» e sollecita «soluzioni adeguate per contribuire a rispondere alle sfide legate alla migrazione causate dai cambiamenti climatici» e «uno status giuridico per le persone sfollate o che migrano per motivi legati al clima»¹²⁸³. Analogamente, nell'ottobre 2021, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha riconosciuto «il diritto a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile come un diritto umano importante per il godimento dei diritti umani»¹²⁸⁴.

Come spiegato nella sezione 3.1 sopra riportata, è necessario considerare tanto le circostanze personali quanto quelle generali che devono essere prese in considerazione nella valutazione dei fatti e delle circostanze ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, DQ (rifusione).

In relazione alle **circostanze personali**, i modi in cui i fattori ambientali influenzano un individuo variano ovviamente in modo considerevole da una persona all'altra. Ad esempio, i bambini, gli anziani, le persone con disabilità, le persone appartenenti a minoranze etniche, religiose o di altro tipo, o le persone svantaggiate e che vivono ai margini della società, possono essere maggiormente minacciate dalle perturbazioni causate dalle catastrofi naturali, quali terremoti, inondazioni, ondate di calore e incendi. Come ha osservato il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nell'ottobre 2021:

le conseguenze [delle implicazioni sui diritti umani del danno ambientale] sono avvertite in modo più acuto da quei segmenti della popolazione che si trovano già in situazioni di vulnerabilità, tra cui le popolazioni indigene, gli anziani, le persone con disabilità, le donne e le ragazze¹²⁸⁵.

Per quanto riguarda i minori, nel settembre 2021, il Comitato sui diritti del fanciullo ha deciso, in una serie di casi presentati da minori di vari paesi (gli «autori»), che potevano rivendicare lo

¹²⁸² UN News, «[Climate change link to displacement of most vulnerable is clear: UNHCR](#)», 22 aprile 2021; e UNHCR, *Displaced on the Frontlines of the Climate Emergency*. Cfr. anche UNGA, *Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare*, op. cit. alla nota ¹²⁸⁴, punto 18, lettere h), i) e l); e Weerasinghe, S., «*In harm's way*», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 39, dicembre 2018 (in appresso: Weerasinghe, «*In harm's way*», 2018). Cfr. anche il riconoscimento, di cui al *Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare* del 2018, del collegamento tra i movimenti migratori e «le catastrofi naturali a insorgenza improvvisa e lenta, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, il degrado ambientale e altre situazioni precarie» [punto 18, lettera h)].

¹²⁸³ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *risoluzione 2401 (2021): cambiamenti climatici e migrazione*, 29 settembre 2021.

¹²⁸⁴ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Diritto umano a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile*, risoluzione *A/HRC/48/L.23/Rev.1*, 8 ottobre 2021.

¹²⁸⁵ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, risoluzione *A/HRC/48/L.23/Rev.1*, 2021, op. cit. alla nota ¹²⁸⁷. Ulteriori esempi di persone vulnerabili o particolarmente a rischio di danni ambientali sono forniti nel documento del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite «*Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*», risoluzione *A/HRC/37/59*, 24 gennaio 2018, punto 42, lettere da a) ad h).





status di vittima (nel contesto dell'ammissibilità del caso) sulla base degli articoli 6 e 24 della convenzione sui diritti del fanciullo¹²⁸⁶. Tale comitato ha rilevato che:

in quanto minori, gli autori delle domande sono particolarmente colpiti dai cambiamenti climatici, tanto per il modo in cui ne sperimentano gli effetti, quanto per il potenziale impatto che il cambiamento climatico avrà su di loro nel corso della vita, in particolare se non si interviene immediatamente. A causa del particolare impatto sui minori e del riconoscimento da parte degli Stati firmatari della convenzione che i minori hanno diritto a garanzie speciali, tra cui un'adeguata tutela legale, gli Stati hanno un obbligo maggiore di protezione dei minori contro danni prevedibili¹²⁸⁷.

Le **circostanze generali** che possono caratterizzare tali casi sono quelle elencate nella figura 9.

Figura 9. Esempi di circostanze generali pertinenti per l'esame di domande che comportano pericoli per l'ambiente

sfollamento forzato all'interno del paese prima della partenza	ridotte opportunità di spostamento all'interno del paese	povertà e deprivazione alimentare
disconnessione dalle fonti tradizionali di alimenti e dai mezzi tradizionali di sostentamento	degrado delle zone abitative	aumento della pressione sulle zone urbane
sovrapopolazione e sovraffollamento	accesso limitato o nullo ai servizi sanitari o all'istruzione	aumento del rischio di malattie a causa dell'inquinamento o del degrado ambientale

Come osserva l'UNHCR:

[g]li effetti negativi dei cambiamenti climatici e delle catastrofi sono spesso esacerbati da altri fattori, quali: una cattiva governance, che mina l'ordine pubblico; la scarsità di risorse naturali; la fragilità degli ecosistemi; i cambiamenti demografici; la disuguaglianza socioeconomica; la xenofobia e le tensioni politiche e religiose, che in taluni casi sfociano nella violenza. A causa di tali impatti negativi dei cambiamenti climatici e delle catastrofi, associati alle vulnerabilità sociali, le persone possono essere costrette a lasciare il proprio paese e a cercare protezione internazionale¹²⁸⁸.

In relazione a tali circostanze generali, sarà essenziale disporre di COI aggiornate e affidabili.

¹²⁸⁶ Cfr. Comitato sui diritti del fanciullo, pareri del 22 settembre 2021, nelle cause *Sacchi et al. v Argentina*, CRC/C/88/D/104/2019; *Sacchi et al. v Brazil*, CRC/C/88/D/105/2019; *Sacchi et al. v France*, CRC/C/88/D/106/2019; *Sacchi et al. v Germany*, CRC/C/88/D/107/2019; *Sacchi et al. v Turkey*, CRC/C/88/D/108/2019; e *AM v Suisse*, CRC/C/88/D/95/2019. Ogni caso contiene una formulazione analoga e in definitiva è stato dichiarato irricevibile. I casi analizzano comunque questioni come quella della competenza giurisdizionale nel contesto del danno ambientale transfrontaliero legato ai cambiamenti climatici; il requisito secondo cui il danno subito dalle vittime deve essere «ragionevolmente prevedibile» e «significativo»; e il fatto che per giustificare il loro status di vittime gli autori delle domande debbano dimostrare prima facie di aver subito personalmente un danno effettivo e significativo. L'analisi e le norme definiti dal comitato possono essere pertinenti anche nel contesto della valutazione delle domande di protezione internazionale in cui sono coinvolti minori e violazioni dei diritti umani come conseguenza dei cambiamenti climatici.

¹²⁸⁷ Comitato sui diritti del fanciullo, *Sacchi et al v Francia*, CRC/C/88/D/106/2019, punto 10.13, op. cit. alla nota ¹²⁹⁰; gli altri casi utilizzano una formulazione analoga.

¹²⁸⁸ UNHCR, *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri*, 1° ottobre 2020 (in appresso: UNHCR, *Considerazioni legali: richieste di protezione internazionale, cambiamenti climatici e disastri*), punto 2.



3.4.2. Protezione dei rifugiati

Per quanto riguarda gli «atti di persecuzione» ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, ci sono almeno due punti chiave di particolare importanza nei casi in cui si considerano i pericoli ambientali. Uno di questi è che tali atti devono derivare da un comportamento umano (cfr. sezioni 1.4 e 1.7 sopra riportate e l'analisi relativa ai responsabili della persecuzione più avanti nella presente sottosezione). Di conseguenza, affinché i danni ambientali possano essere considerati atti di persecuzione, è necessario stabilire che essi derivano da un intervento umano¹²⁸⁹.

Nella sentenza *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha preso atto del documento *Report of the independent expert on the situation of human rights in Somalia, Shamsul Bari* (16 settembre 2010), nel quale è stato osservato che gli spostamenti forzati di persone in Somalia a causa del conflitto «limitano l'accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari di base». Ha inoltre preso atto di un'altra relazione nella quale, in sintesi, si affermava che, «oltre alla guerra indiscriminata che comprende crimini di guerra, l'applicazione abusiva della sharia e l'arruolamento forzato dei civili», la crisi umanitaria in Somalia era «alimentata da anni di siccità e insicurezza che spesso hanno impedito l'erogazione effettiva degli aiuti»¹²⁹⁰. Detto organo giudiziario ha statuito che:

«[s]e le gravi condizioni umanitarie in Somalia fossero del tutto o anche in maniera prevalente attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse dello Stato per fronteggiare un fenomeno naturale, quale la siccità, allora il criterio stabilito in *N. v United Kingdom* avrebbe potuto essere considerato appropriato»¹²⁹¹.

Tuttavia, sulla base di diverse relazioni, la Corte si è detta convinta del fatto che «sebbene la siccità abbia contribuito alla crisi umanitaria, quest'ultima è dovuta principalmente alle azioni dirette e indirette delle parti in conflitto»¹²⁹². Di conseguenza, la Corte ha preferito:

l'approccio adottato nella sentenza *M.S.S. v Belgium and Greece*, che richiede di tenere conto della capacità del richiedente di soddisfare le sue esigenze più elementari, come i generi alimentari, l'igiene e l'alloggio, la sua vulnerabilità ai maltrattamenti e la prospettiva di un miglioramento della sua situazione entro un lasso di tempo ragionevole¹²⁹³.

Tenendo conto delle azioni di al-Shabaab e di altre circostanze, la Corte ha dichiarato che:

[I]addove sia ragionevolmente probabile che un rifugiato sia trasferito in un campo per sfollati interni come quello del corridoio di Afgooye in Somalia o in un campo profughi quale il campo di Dadaab in Kenya, la Corte ritiene che sussisterebbe un rischio effettivo

¹²⁸⁹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35. Cfr. anche le sezioni 1.4.1 e 1.7 sopra riportate.

¹²⁹⁰ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punti 132 e 170.

¹²⁹¹ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282. Cfr. anche il punto 259, che fa riferimento a Corte EDU (GC), 2008, *N v United Kingdom*, punti da 42 a 45, cui si fa riferimento in Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, punto 259.

¹²⁹² Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282; e Corte EDU, 2013, *SHH v UK*, op. cit. alla nota ⁹⁹⁷.

¹²⁹³ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 283, che fa riferimento a Corte EDU (GC), 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, op. cit. alla nota ²³⁰, punto 254.





che sarebbe esposto a trattamenti contrari all'articolo 3 in ragione delle condizioni umanitarie presenti in quei luoghi¹²⁹⁴.

Un altro punto chiave è che (anche ammettendo che vi sia un intervento umano) gli «atti» non possono essere intesi in senso stretto, ad esempio limitati a un singolo evento. Come è stato osservato nella sezione 1.4, l'articolo 9, paragrafo 2, rispecchia una concezione ampia di «atti». Ciò è illustrato dalla serie di «misure» che l'articolo 9, paragrafo 2, individua come potenziali atti di persecuzione, che comprendono, ad esempio, misure giuridiche¹²⁹⁵. Occorre altresì ricordare che gli «atti» comprendono omissioni, privazioni o mancanze intenzionali¹²⁹⁶. Questo punto è pertinente per i casi riguardanti i pericoli ambientali, poiché a volte tali pericoli non sono il risultato di un singolo evento, ma sono piuttosto processi più complessi che spesso sono prolungati o «a lenta insorgenza», come ad esempio il degrado del territorio.

Inoltre, per quanto concerne il concetto di persecuzione, l'articolo 9, paragrafo 1, stabilisce una soglia di gravità sufficiente. Che eventi legati ai cambiamenti climatici, quali l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione del suolo e gli eventi meteorologici estremi (tempeste, cicloni, inondazioni e incendi), causino danni può essere spesso evidente. Tuttavia, dato che tali eventi spesso colpiscono alcuni individui, ad esempio quelli che vivono più vicini alle pianure alluvionali, più di altri, un singolo richiedente può avere difficoltà a dimostrare che il rischio che corre a causa di tali eventi, quando è coinvolto l'intervento umano, supera la soglia richiesta di **gravità sufficiente**.

L'articolo 9, paragrafo 1, applica alla definizione di persecuzione un approccio legato ai diritti umani. Uno dei diritti fondamentali è il diritto inderogabile alla vita protetto dalla legge, come garantito dall'articolo 2 CEDU.

Nella sentenza *Öneriyıldız v Turkey*¹²⁹⁷, la Corte EDU ha riscontrato una violazione del diritto alla vita in una causa intentata dai richiedenti le cui abitazioni erano rimaste sommerse dai rifiuti a seguito di un'esplosione di gas metano in una vicina discarica. La Corte ha ritenuto che vi fosse stata, tra l'altro, una violazione dell'articolo 2 CEDU nella sua parte sostanziale, a causa della mancanza di misure adeguate per prevenire la morte accidentale di nove parenti stretti del richiedente. La Corte ha inoltre riscontrato una violazione dell'articolo 2 in relazione alla sua parte procedurale, a causa della mancanza di una protezione adeguata da parte della legge che tutela il diritto alla vita. A questo proposito, la Corte ha osservato che le autorità turche non avevano fornito agli abitanti delle baraccopoli informazioni sui rischi che correvano vivendo lì, né avevano adottato le necessarie misure normative pratiche per evitare i rischi per la vita delle persone.

¹²⁹⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 296.

¹²⁹⁵ Cfr. l'inizio della sezione 1.4.4 e la sezione 1.4.4.3 sopra riportate.

¹²⁹⁶ Cfr. CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 57, letta congiuntamente a CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ³¹, punto 35. L'analisi della CGUE è in accordo con la pubblicazione dell'ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, op. cit. alla nota ⁵³⁹, che concepisce gli «atti» come «comportamenti consistenti in un'azione o in un'omissione [...]»; cfr. sezione 1.7.1 sopra riportata.

¹²⁹⁷ Corte EDU (GC), sentenza del 30 novembre 2004, *Öneriyıldız v Turkey*, n. 48939/99, CE:ECHR:2004:1130JUD004893999 [in appresso: Corte EDU (GC), 2004, *Öneriyıldız v Turkey*], punti da 89 a 108 e da 117 a 118. Al punto 93, la Corte ha osservato che, a suo avviso, le considerazioni relative all'articolo 2 sono «indiscutibilmente valide nel contesto delle attività pericolose, quando si sono perse delle vite a causa di eventi verificatisi sotto la responsabilità delle autorità pubbliche, che spesso sono gli unici soggetti a disporre di conoscenze sufficienti per individuare e stabilire i fenomeni complessi che potrebbero aver causato tali incidenti».



Nella sentenza *Budayeva e altri c Russia*, la Corte ha constatato che le autorità russe avevano violato il diritto alla vita dei ricorrenti in ragione della mancata adozione da parte di dette autorità di misure ragionevoli atte a prevenire un danno prevedibile, vale a dire uno smottamento che avrebbe devastato la città uccidendo otto persone, tra cui il marito della prima ricorrente¹²⁹⁸.

Nella decisione *Teitiota v New Zealand*¹²⁹⁹, che riguardava il diritto alla vita ai sensi dell'articolo 6 ICCPR¹³⁰⁰, il comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani (HRC) ha ricordato che «il degrado ambientale, i cambiamenti climatici e lo sviluppo insostenibile costituiscono alcune delle minacce più pressanti e gravi alla capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita»¹³⁰¹. Il comitato ha dichiarato altresì in tale decisione storica:

[t]anto gli eventi improvvisi, quali tempeste e inondazioni violente, quanto i processi a lenta insorgenza, quali l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione e il degrado del suolo, possono innescare movimenti transfrontalieri di persone che cercano protezione dai danni causati dai cambiamenti climatici. Il comitato ritiene che, in assenza di un forte impegno a livello nazionale e internazionale, gli effetti dei cambiamenti climatici negli Stati di accoglienza possano esporre le persone a una violazione dei loro diritti ai sensi dell'articolo 6 o dell'articolo 7 del patto, facendo così scattare gli obblighi di *non-refoulement* degli Stati di origine. Inoltre, poiché il rischio che un intero paese venga sommerso dalle acque è altamente estremo, le condizioni di vita in un simile paese potrebbero diventare incompatibili con il diritto a una vita dignitosa prima ancora che il rischio si concretizzi¹³⁰².

Inoltre, è sempre più riconosciuto nella letteratura più ampia¹³⁰³ che gli scenari dei cambiamenti climatici possono talvolta essere caratterizzati da una negazione discriminatoria dei diritti umani, ad esempio quando i gruppi emarginati sono esposti in modo differenziato e vulnerabili ai danni legati alle catastrofi. Oltre alla possibilità che tali danni violino diritti fondamentali quali il diritto alla vita, tali danni possono comprendere misure che rientrano

¹²⁹⁸ Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2008, *Budayeva e altri c Russia*, n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, CE:ECHR:2008:0320JUD001533902 (in appresso: Corte EDU, 2008, *Budayeva e altri c Russia*), punti da 158 a 159. Al punto 137, la Corte ha osservato che «[n]ella sfera della gestione delle emergenze, ove lo Stato sia direttamente coinvolto nella protezione di vite umane attraverso la limitazione dei pericoli, tali considerazioni dovrebbero applicarsi nella misura in cui le circostanze di un dato caso indicano l'imminenza del rischio naturale che era chiaramente identificabile, in modo particolare ove tale rischio riguardi una calamità che si abbatta sovente su una data area destinata all'abitazione o all'uso da parte dell'uomo [...]. L'estensione degli obblighi positivi imputabili allo Stato in circostanze particolari dovrebbe dipendere dall'origine della minaccia e dalla misura in cui il rischio può essere limitato». Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 17 novembre 2015, *Özel and Others v Turkey*, n. 14350/05, 15245/05 e 16051/05, CE:ECHR:2015:1117JUD001435005. Per le cause relative ai pericoli ambientali nel contesto delle quali la Corte EDU ha riscontrato violazioni del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8 CEDU, cfr. nota ¹³⁰⁹ in appresso.

¹²⁹⁹ HRC, pareri del 24 ottobre 2019, *Ioane Teitiota v New Zealand*, comunicazione n. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016 (in appresso: HRC, 2019, *Teitiota*).

¹³⁰⁰ L'articolo 6, paragrafo 1, dell'ICCPR stabilisce che «[i]l diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita».

¹³⁰¹ HRC, 2019, *Teitiota*, op. cit. alla nota ¹³⁰³, punto 9.4.

¹³⁰² HRC, 2019, *Teitiota*, op. cit. alla nota ¹³⁰³, punto 9.11 (nota omessa). Cfr. anche HRC, *General Comment No 36, Article 6 (Right to Life)*, 3 settembre 2019, CCPR/C/GC/36, punto 26.

¹³⁰³ Cfr. ad esempio Scott, M., *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020 (in appresso: Scott, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*), pagg. 57-63, che cita, tra l'altro, *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), sentenza del 19 novembre 2008, *RN (Returnees) Zimbabwe CG*, [2008] UKAIT 83 [in appresso: *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), 2008, *RN (Returnees) Zimbabwe CG*], punto 249.



nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), DQ (rifusione) in virtù del loro effetto cumulativo. I responsabili della persecuzione possono utilizzare atti o misure ambientali che costituiscono una grave violazione dei diritti umani fondamentali ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), o il cui effetto cumulativo sia sufficientemente grave da incidere su una persona in maniera analoga. In linea di principio, non sembra esserci alcun motivo per cui gli effetti negativi causati dal danno ambientale all'istruzione, all'assistenza sanitaria, a un alloggio adeguato, al lavoro, alla proprietà, al cibo, all'informazione, alla partecipazione alla vita pubblica, ecc. non possano incidere sulle persone in maniera analoga alle violazioni dei diritti umani fondamentali (e quindi raggiungere la soglia della persecuzione). Nella misura in cui i diritti umani coinvolti nei fatti del caso di specie sono diritti qualificati, quali il diritto al rispetto della vita privata e familiare, una significativa giurisprudenza ha registrato un aumento delle violazioni di tali diritti in contesti ambientali. Ad esempio, esiste un'importante giurisprudenza della Corte EDU sul danno ambientale, come nella causa *López Ostra c Spagna*¹³⁰⁴, nel contesto della quale detto organo giudiziario ha constatato che un grave danno ambientale e i problemi di salute che lo accompagnano violano l'articolo 8 CEDU¹³⁰⁵.

Le domande che riguardano questioni legate ai cambiamenti climatici e che si basano su violazioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), o su una loro somma ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), possono altresì intersecarsi con tipi di danno più tradizionali. Come osserva l'UNHCR nel contesto dei cambiamenti climatici e degli spostamenti dovuti a catastrofi:

[...] vi possono essere situazioni nelle quali potrebbero essere applicati i criteri di rifugiato della Convenzione del 1951 o i più ampi criteri di rifugiato dei quadri regionali del diritto in materia di rifugiati. Le persone possono presentare una valida domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, ad esempio, quando gli effetti negativi dei cambiamenti climatici interagiscono con conflitti armati e violenza¹³⁰⁶.

Sulla base del suo studio «In harm's way»¹³⁰⁷, l'UNHCR ha pubblicato nel 2020 delle considerazioni legali per guidare l'interpretazione e orientare la discussione internazionale in merito a tali domande¹³⁰⁸. L'UNHCR ha tuttavia osservato: «[t]uttavia, il termine “rifugiato climatico” non è approvato dall'UNHCR, ed è più corretto riferirsi a “persone sfollate nel contesto di catastrofi e cambiamenti climatici”»¹³⁰⁹.

¹³⁰⁴ Corte EDU, sentenza del 9 dicembre 1994, *López Ostra c Spagna*, n. 16798/90, CE:ECHR:1994:1209JUD001679890 (in appresso: Corte EDU, 1994, *López Ostra c Spagna*).

¹³⁰⁵ Per i casi relativi a pericoli ambientali nel contesto dei quali la Corte EDU ha riscontrato violazioni del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8 CEDU, cfr. ad esempio le emissioni di un impianto di trattamento delle acque (Corte EDU, 1994, *López Ostra c Spagna*, op. cit. alla nota ¹³⁰⁸, punto 58), l'esposizione all'inquinamento da produzione di fertilizzanti [Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 1998, *Guerra v Italy*, n. 14967/89, CE:ECHR:1998:0219JUD00149678, punto 60], emissioni da una miniera d'oro privata (Corte EDU, sentenza del 10 novembre 2004, *Taskin and Others v Turkey*, n. 46117/99, CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, punti 108 e seguenti), emissioni da un ex impianto siderurgico (Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2005, *Fadeyeva v Russia*, n. 55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300) e le emissioni da un impianto di stoccaggio e trattamento di rifiuti pericolosi (Corte EDU, sentenza del 2 novembre 2006, *Giacomelli v Italy*, n. 59909/00, CE:ECHR:2006:1102JUD005990900).

¹³⁰⁶ Cfr. UNHCR, *Climate change and disaster displacement*.

¹³⁰⁷ Weerasinghe, *In harm's way*, 2018, op. cit. alla nota ¹²⁸⁶.

¹³⁰⁸ UNHCR, *Considerazioni legali: richieste di protezione internazionale, cambiamenti climatici e disastri*, op. cit. alla nota ¹²⁹².

¹³⁰⁹ Cfr. UNHCR, *Climate change and disaster displacement*.



Di conseguenza, come per i danni socioeconomici¹³¹⁰, i danni ambientali sono atti che possono avere la qualità di atti persecutori. Tuttavia, tale capacità rimane altamente specifica del contesto.

Per stabilire il **fondato timore** di subire persecuzioni, è necessario stabilire un rischio personale per il richiedente¹³¹¹, ma non è necessario stabilire un rischio di persecuzione superiore a quello di altre persone che si trovano in una situazione analoga¹³¹². Non è neppure necessario che un caso ambientale si verifichi in una situazione di conflitto armato¹³¹³. Dalla giurisprudenza relativa alla DQ (rifusione), alla Carta UE o alla CEDU non è chiaro quanto debba essere imminente il rischio di persecuzione o di danno grave¹³¹⁴.

Dal punto di vista della valutazione del rischio, la natura a lenta insorgenza di taluni eventi legati ai cambiamenti climatici può benissimo dare origine a minacce ragionevolmente prevedibili al diritto alla vita. Il gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) ha previsto «con un livello molto elevato di attendibilità», ad esempio, impatti significativi di eventi quali ondate di calore, siccità, inondazioni, cicloni, incendi, frane, inquinamento atmosferico, innalzamento del livello del mare e mareggiate¹³¹⁵. Tuttavia, l'HRC ha concluso che il rischio deve essere «**personale, [...] non può derivare semplicemente da condizioni generali** presenti nello Stato verso il quale il richiedente è rinviato, fatta eccezione nei casi più estremi, e [...] esiste una soglia elevata per fornire motivi sostanziali per stabilire l'esistenza di un rischio effettivo di danno irreparabile»¹³¹⁶.

Inoltre, nel contesto dell'esame di una domanda di protezione internazionale, tali eventi molto probabilmente non costituirebbero un atto di persecuzione qualora non fosse possibile stabilire che sono stati compiuti da un soggetto responsabile per uno dei motivi di persecuzione.

Per quanto concerne i **motivi di persecuzione** [articolo 10 DQ (rifusione)], stabilire uno o più di tali motivi può porre un problema insormontabile per le domande basate su comportamenti umani che incidono negativamente sull'ambiente, ad esempio la deforestazione e le reazioni a terremoti e altre catastrofi. Questo perché tali impatti possono essere ampiamente indiscriminati e non evidentemente legati a caratteristiche particolari quali la razza, la religione, la nazionalità,

¹³¹⁰ Cfr. sezioni 1.4.2.1 e 1.4.3.

¹³¹¹ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 49.

¹³¹² UNHCR, *Considerazioni legali: richieste di protezione internazionale, cambiamenti climatici e disastri*, op. cit. alla nota ¹²⁹², punto 8.

¹³¹³ Corte di Cassazione (Italia), 2020, *Richiedente c Ministero dell'Interno*, n. 23925/19 (*sintesi in inglese*), op. cit. alla nota ¹⁰²⁰. La Corte ha concluso che i giudici degli organi giudiziari civili dovrebbero applicare lo standard del requisito del rispetto del diritto alla vita e del diritto alla vita con dignità non soltanto quando si tratta di situazioni di conflitto armato, ma anche quando si tratta di situazioni di degrado sociale, ambientale o climatico e in contesti in cui le risorse naturali sono sfruttate, nella misura in cui ciò rappresenta una minaccia concreta alla sopravvivenza di una persona e della sua famiglia e mette a rischio il diritto di una persona di godere della vita con dignità.

¹³¹⁴ Sebbene l'*International Protection Tribunal* (tribunale per la protezione internazionale, Nuova Zelanda), sentenza del 25 giugno 2013, *AF (Kiribati)*, [2013] NZIPT 800413, applichi tale criterio, in HRC, 2019, *Teitiota c Nuova Zelanda*, op. cit. alla nota ¹³⁰³, non vi è alcuna omologazione. Per una critica al ricorso al criterio dell'imminenza, cfr. Anderson *et al.*, «Imminence in refugee and human rights law», op. cit. alla nota ³⁷³, pagg. 111-140.

¹³¹⁵ IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis report*, 2014, pagg. 39-55; e IPCC, *Climate Change 2021: The physical science*, allegati da 3.1 a 3.5. L'IPCC è l'organo esperto delle Nazioni Unite per la valutazione della scienza in relazione ai cambiamenti climatici. Cfr. anche Anderson, A., Foster, M., Lambert, H. e McAdam, J., «A well-founded fear of being persecuted ... but when?», *Sydney Law Review*, vol. 42, n. 2, 2020, pag. 155.

¹³¹⁶ HRC, 2019, *Teitiota*, op. cit. alla nota ¹³⁰³, punto 9.3 (grassetto aggiunto).





l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o l'opinione politica¹³¹⁷. Dovrebbe essere dimostrato che il richiedente è stato esposto in modo differenziato ed era vulnerabile ad atti od omissioni intenzionali da parte di un responsabile della persecuzione per uno dei motivi di cui all'articolo 10 DQ (rifusione). Tuttavia, la discriminazione talvolta può essere coinvolta in scenari di danno ambientale, ad esempio quando i gruppi emarginati sono esposti in modo differenziato e sono vulnerabili ai danni legati alle catastrofi. Le misure che comportano il degrado ambientale, quali la deforestazione o il prelievo di fonti d'acqua naturali, possono essere considerate in tutto o in parte imputabili a motivi di razza, religione, ecc.

Le persone possono esse private del soccorso in caso di catastrofi per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche¹³¹⁸. Il semplice fatto di essere vittima di una catastrofe ambientale può non essere sufficiente a stabilire che un gruppo è socialmente visibile e condivide una caratteristica protetta (e non è definito in modo circolare)¹³¹⁹. La situazione può essere tuttavia diversa se, ad esempio, le vittime sono individuate nel contesto di leggi o politiche statali (come se fossero tenute in modo discriminatorio a vivere, ad esempio, in campi di reinsediamento a seguito di un ricollocamento forzato al fine di evitare o a causa di una catastrofe ambientale).

Per quanto concerne i **responsabili della persecuzione**, nella sentenza *M'Bodj* la CGUE ha evidenziato che l'articolo 6 DQ elenca i soggetti responsabili della persecuzione considerati responsabili di infliggere persecuzioni o danni gravi. La Corte ha sostenuto che ciò «corroborava l'idea secondo cui siffatto danno deve essere costituito dal comportamento di un terzo e che esso non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine»¹³²⁰. In una sentenza del 2020, il tribunale amministrativo federale tedesco ha concluso, in relazione alla situazione umanitaria in Somalia, che il richiedente non poteva beneficiare della protezione internazionale soltanto in ragione delle «carenze generali» esistenti nel suo paese d'origine¹³²¹. Tale causa esemplifica la difficoltà di identificare un responsabile della persecuzione o del danno grave che si presenta nel contesto delle domande di protezione internazionale che cercano di fare leva sui danni ambientali derivanti da catastrofi naturali o dai cambiamenti climatici¹³²².

Tuttavia, sarebbe errato pensare che manchi l'intervento umano soltanto perché non sono coinvolti determinati soggetti facilmente identificabili. Supponendo che la giurisprudenza della Corte EDU debba essere considerata pertinente ai fini della determinazione del significato degli atti e dei responsabili della persecuzione, allora potrebbe essere pertinente rilevare che

¹³¹⁷ Cfr. ad esempio *Refugee Review Tribunal* (tribunale del riesame per i rifugiati, Australia), sentenza del 10 dicembre 2009, [09073346](#), [2009] RRTA 1168, punto 51; una causa intentata da un cittadino di Kiribati, citata da McAdam, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pagg. 45-46.

¹³¹⁸ *Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), 2008, *RN (Returnees) Zimbabwe CG*, op. cit. alla nota ¹³⁰⁷, punto 249. Cfr. anche *Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione del 28 ottobre 2009, n. [76374](#), che concede lo status di rifugiato a una persona che ha assistito alle operazioni di soccorso dopo il ciclone Nargis in Myanmar nel maggio 2008, sulla base del fatto che tale lavoro sarebbe stato percepito come espressione di un'opinione politica contraria al regime.

¹³¹⁹ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 2*, op. cit. alla nota ⁴⁴³, punto 14; cfr. anche sezione [1.6.2.4.1](#).

¹³²⁰ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35.

¹³²¹ BVerwG (Germania), 2020, n. [1_C 11.19](#), op. cit. alla nota ⁹⁷³, punto 12. Cfr. anche Schloss, C., «*Climate migrants — how German courts take the environment into account when considering non-refoulement*», *Völkerrechtsblog*, 3 marzo 2021.

¹³²² McAdam, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, op. cit. alla nota ¹³²¹, pag. 45.



la giurisprudenza in materia di diritti umani e la più ampia letteratura concernente le catastrofi e il degrado ambientale hanno sottolineato la necessità di collocare tali eventi in un contesto sociale e storico all'interno del quale le scelte politiche compiute dai governi e da altri soggetti possono aver giocato un ruolo strumentale¹³²³. Come si è visto nella sezione 3.4.1, la Corte EDU ha affrontato una serie di cause nelle quali è stato ritenuto che i pericoli ambientali comportassero l'obbligo positivo dello Stato di proteggere la popolazione da detti pericoli. Inoltre, come si è notato nella sezione 1.4.1, non è necessario dimostrare l'intento persecutorio al fine di stabilire l'elemento dell'«essere perseguitato» di cui alla definizione di rifugiato.

La CGUE deve ancora valutare se, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 DQ (rifusione) (in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 1, o l'articolo 15), le domande basate su un danno ambientale debbano dimostrare, come suggerirebbe una semplice applicazione delle norme CEDU, che soggetti umani siano una «causa unica o predominante» di un danno ambientale quale la siccità¹³²⁴.

Può essere utile operare una distinzione tra due tipi principali di situazioni nelle quali possono sorgere questioni in termini di esistenza di un intervento umano chiaramente sufficiente a dare origine ad atti di persecuzione. Da un lato, ci saranno casi nei quali i responsabili della persecuzione utilizzano chiaramente e deliberatamente la catastrofe ambientale come mezzo di persecuzione. Ad esempio, il degrado ambientale è stato utilizzato come strumento diretto di oppressione dal regime di Saddam Hussein contro gli arabi delle paludi nella guerra del Golfo¹³²⁵.

Di contro, vi saranno situazioni legate a un danno ambientale caratterizzate dalla riluttanza ad agire¹³²⁶ o dall'inazione dello Stato¹³²⁷. Così, come è stato rilevato in precedenza, «i requisiti della persecuzione potrebbero essere soddisfatti quando le autorità responsabili non aiutano adeguatamente un determinato gruppo di persone a far fronte ai disastri ambientali»¹³²⁸. Tuttavia, il semplice fatto di una catastrofe o dell'incapacità generale di uno Stato di reagire ad essa non sarà sufficiente per constatare che lo Stato è un responsabile della persecuzione.

Nella sentenza *Budayeva e altri*, la Corte EDU ha ritenuto che le vittime di una frana avessero subito una violazione del diritto alla vita ai sensi dell'articolo 2 CEDU¹³²⁹. Per la Corte è stato pertinente che le autorità statali non avessero attuato politiche di pianificazione territoriale e di

¹³²³ Scott, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, op. cit. alla nota ¹³⁰⁷, pagg. 7-8 e 15-31.

¹³²⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282; e Corte EDU, 2013, *SHH v UK*, op. cit. alla nota ⁹⁹⁷.

¹³²⁵ Cfr. *International Protection Tribunal* (tribunale per la protezione internazionale, Nuova Zelanda), sentenza del 25 giugno 2013, *AF (Kiribati)*, [2013] NZIPT 800413, punto 59.

¹³²⁶ In un documento del 2012 per l'UNHCR, gli autori hanno rilevato che «il paese di origine normalmente non si rivolta contro queste persone colpite, ma rimane disposto ad assisterle e a proteggerle»; cfr. Kalin, W. e Schrepfer, N., «[Protecting people crossing borders in the context of climate change: normative gaps and possible approaches](#)», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2012//01, 2012. Cfr. anche Scott, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, op. cit. alla nota ¹³³¹, pag. 5.

¹³²⁷ Scott, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, op. cit. alla nota ¹³⁰⁷, pag. 63-88.

¹³²⁸ Zimmerman e Mahler, in Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention and Protocol: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁷⁰, pag. 440. Cf. anche *Immigration and Protection Tribunal* (tribunale per la protezione e l'immigrazione, Nuova Zelanda), sentenza del 20 gennaio 2012, *BG (Fiji)*, [2012] NZIPT 8000091, punto 84, nella quale si osserva che, qualora uno Stato dovesse negare l'assistenza in seguito a catastrofi su base discriminatoria o negare arbitrariamente l'accesso all'assistenza straniera disponibile quando la capacità nazionale è carente, ciò potrebbe costituire un maltrattamento della popolazione colpita dalla catastrofe.

¹³²⁹ Corte EDU, 2008, *Budayeva e altri c Russia*, op. cit. alla nota ¹³⁰².





soccorso di emergenza nella zona pericolosa di Tyrnauz¹³³⁰ in relazione al rischio prevedibile per le vite umane dei suoi residenti, compresi tutti i richiedenti. Le autorità russe sono state ritenute inadempienti rispetto al loro dovere di istituire un quadro legislativo e amministrativo con cui fornire una protezione efficace contro una minaccia al diritto alla vita, in violazione dell'articolo 2.

Quando lo Stato, attraverso il proprio intervento o il proprio mancato intervento nell'aiutare un determinato gruppo di persone a far fronte a catastrofi ambientali, si rende responsabile della persecuzione, si dovrebbe presumere che una protezione effettiva non sia disponibile per il richiedente e che, di conseguenza, **non vi sia un soggetto che offre protezione**. Tuttavia, se il responsabile della persecuzione è un soggetto non statale, occorre stabilire se lo Stato o i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio hanno la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, DQ (rifusione).

In relazione alla **protezione all'interno del paese di origine** [articolo 8 DQ (rifusione)], il danno ambientale può limitare decisamente le opzioni che potrebbero altrimenti essere disponibili per i richiedenti di trovare protezione in una parte alternativa del paese. Le calamità ambientali o il degrado ambientale possono altresì rendere insicuro il viaggio di una persona verso una zona non colpita¹³³¹.

In relazione a tutte queste questioni, l'articolo 8, paragrafo 2, prevede che gli Stati membri tengano conto di «informazioni precise e aggiornate [ottenute] da fonti pertinenti, quali l'[UNHCR] e l'[EASO]».

Per quanto concerne il **bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (sur place)**, i fattori relativi ai danni ambientali possono talvolta concretizzarsi o peggiorare in modo significativo dopo che il richiedente ha lasciato il suo paese d'origine. Una situazione di questo tipo può far rientrare il richiedente nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 1.

3.4.3. Protezione sussidiaria

Nell'esaminare aspetti relativi ad argomentazioni sollevate da coloro che fuggono dai pericoli ambientali sulla base dell'articolo 15, lettera b), gli organi preposti alle decisioni incontrano numerose delle stesse difficoltà che incontrano coloro che si occupano delle domande fondate sull'articolo 9 DQ (rifusione).

L'ambito di applicazione dell'articolo 15, lettera b), è limitato ai maltrattamenti subiti da un richiedente «nel paese d'origine». Come per gli atti di persecuzione di cui all'articolo 9 DQ (rifusione), gli atti di danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) devono assumere la forma di un comportamento ad opera di un soggetto terzo (cfr. sezione 2.4). Di conseguenza, per costituire tortura o pena o trattamento inumano/o degradante ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione), il rischio di tale trattamento dovrebbe essere basato su un'azione deliberata¹³³².

¹³³⁰ Questa grafia è utilizzata nella sentenza della Corte EDU, anche se alcune altre fonti utilizzano «Tyrnauz».

¹³³¹ UNHCR, *Considerazioni legali: richieste di protezione internazionale, cambiamenti climatici e disastri*, op. cit. alla nota ¹²⁹², punto 12.

¹³³² CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 41, che richiede l'intenzione.



Inoltre, qualora decida di attingere direttamente alla giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 3 CEDU, può accadere che la CGUE debba stabilire, ai fini dell'articolo 15, lettera b), che il danno ambientale costituisce la causa unica o predominante del maltrattamento. Di conseguenza, nella sentenza *Sufi and Elmi*, la Corte EDU ha affermato che, per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3, era necessario stabilire che «le gravi condizioni umanitarie in Somalia erano esclusivamente o persino prevalentemente attribuibili alla povertà o alla mancanza di risorse dello Stato per far fronte a un fenomeno naturale, quale la siccità». In tale caso la Corte si è detta convinta del fatto che «sebbene la siccità abbia contribuito alla crisi umanitaria, quest'ultima è dovuta principalmente alle azioni dirette e indirette delle parti in conflitto»¹³³³. Al fine di decidere se l'articolo 3 CEDU si applichi in tali casi, la Corte EDU considera la «capacità [del richiedente] di soddisfare le sue esigenze più elementari, come i generi alimentari, l'igiene e l'alloggio, la sua vulnerabilità ai maltrattamenti e la prospettiva di un miglioramento della sua situazione entro un lasso di tempo ragionevole»¹³³⁴.

Allo stesso tempo, le domande di protezione internazionale fondate su pericoli ambientali incontrano almeno una difficoltà in meno in base alle disposizioni sulla protezione sussidiaria (rispetto a quelle sulla protezione dei rifugiati) della DQ (rifusione). Ciò è dovuto al fatto che non è necessario stabilire un motivo di persecuzione ai sensi dell'articolo 10 DQ (rifusione). La giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 2 in relazione ai pericoli ambientali è già stata citata nella sezione 3.4.2 sopra riportata. In relazione ai cambiamenti climatici e agli spostamenti dovuti a catastrofi, è stata citata anche la decisione dell'HRC nella causa *Teitiota*. Tale caso riguardava gli obblighi di *non-refoulement* derivanti dagli articoli 6 e 7 dell'ICCPR (relativi al diritto alla vita e alla proibizione della tortura e di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti)¹³³⁵. Il comitato ha rilevato che gli Stati sono tenuti a non allontanare una persona dal loro territorio «quando vi sono motivi sostanziali per ritenere che vi sia un rischio effettivo di danno irreparabile come quello contemplato dagli articoli 6 e 7 del patto»¹³³⁶. Il rischio deve essere **personale**, [...] **non può derivare semplicemente da condizioni generali** presenti nello Stato verso il quale il richiedente è rinvitato, fatta eccezione nei casi più estremi, e [...] esiste una soglia elevata per fornire motivi sostanziali per stabilire l'esistenza di un rischio effettivo di danno irreparabile»¹³³⁷.

In questo contesto, una sentenza del 2020 della Corte suprema di cassazione italiana ha fatto riferimento alla sentenza *Teitiota* pronunciata nel contesto di una causa relativa a un richiedente nigeriano che era fuggito dalla situazione ambientale in corso nel Delta del Niger¹³³⁸. Detto organo giudiziario ha ritenuto che la situazione di insicurezza (sabotaggi, sequestri e attacchi contro la polizia), che derivava dalla grave situazione ambientale, dai conflitti e dalla povertà, non raggiungeva il livello di violenza indiscriminata richiesto per ottenere la protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione)¹³³⁹.

¹³³³ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 282.

¹³³⁴ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punto 283.

¹³³⁵ HRC, 2019, *Teitiota v New Zealand*, op. cit. alla nota ¹³⁰³.

¹³³⁶ HRC, 2019, *Teitiota v New Zealand*, punto 9,3.

¹³³⁷ HRC, 2019, *Teitiota v New Zealand*, punto 9.3 (grassetto aggiunto).

¹³³⁸ Corte di Cassazione (Italia), 2020, *Richiedente c Ministero dell'Interno*, n. 23925/19 ([sintesi in inglese](#)), op. cit. alla nota ¹⁰²⁰.

¹³³⁹ Cfr. anche sezione 2.4.4.2 sopra riportata. Ai fini della protezione umanitaria, l'organo giudiziario in questione ha ritenuto che vi sia una violazione del diritto a una vita dignitosa ogniqualvolta il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre la persona al rischio di vedere azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione o, comunque, ridotti al di sotto della soglia del loro essenziale e ineludibile «nucleo costitutivo dello status di dignità personale». La Corte ha comunque rinvitato il caso all'organo giudiziario per l'esame della protezione umanitaria.





Per quanto concerne l'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), anche se riguarda esclusivamente la violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato, può essere comunque necessaria una valutazione del coinvolgimento di fattori ambientali. Ad esempio, le situazioni di conflitto armato possono sorgere in parte a causa di fattori ambientali e di cambiamenti climatici. Anche i fattori ambientali possono svolgere un ruolo, ad esempio, nel limitare la capacità dello Stato o delle organizzazioni di cui all'articolo 7 DQ (rifusione) di fornire assistenza e protezione ai civili. Tale capacità dello Stato o delle organizzazioni può giocare un ruolo nell'esistenza o meno di motivi sostanziali per ritenere che vi sia un rischio effettivo di danno grave ai sensi di questo comma. Inoltre, è nel contesto di questo comma che la CGUE ha sottolineato l'importanza della considerazione di «rischio di un danno più generale» [che ha contrapposto al «danno di un tipo particolare» di cui all'articolo 15, lettere a) e b), DQ (rifusione)]¹³⁴⁰. Taluni conflitti armati possono essere caratterizzati da un accesso limitato alle risorse causato da fattori ambientali quali la siccità (che la Corte EDU ha ritenuto costituire una questione chiave nella causa *Sufi and Elmi* nel contesto dell'articolo 3 CEDU¹³⁴¹). Tuttavia, tali fattori da soli non sono sufficienti a soddisfare i requisiti di cui all'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione) (cfr. sezione 2.4.4 sopra riportata). L'articolo 15, lettera c), si concentra sulla violenza indiscriminata e sul fatto che, nelle particolari circostanze del caso, essa superi la soglia del danno grave.

3.5. Situazioni legate alla COVID-19

3.5.1. Introduzione

Dato che la giurisprudenza o la dottrina consolidata in materia di COVID-19 è ancora molto scarsa, l'approccio adottato nella presente sezione è principalmente illustrativo e l'uso dei sottotitoli è limitato. Data l'estensione globale senza precedenti della pandemia di COVID-19 a partire dal 2020, è probabile che la COVID-19 sia presente in qualche forma in un numero significativo di domande di protezione internazionale per qualche tempo a venire. L'attuale segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, ha scritto nel febbraio 2021 che:

è stata registrata una repressione globale nei confronti degli attivisti dell'opposizione e dei difensori dei diritti umani, sono aumentati gli attacchi contro i giornalisti e le iniziative destinate a limitare la libertà di parola, a censurare i mezzi di comunicazione, a lanciare applicazioni invasive di tracciamento e mettere in atto misure di sorveglianza estreme, molte delle quali probabilmente dureranno molto più a lungo del virus¹³⁴².

¹³⁴⁰ CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 33.

¹³⁴¹ Corte EDU, 2011, *Sufi and Elmi*, op. cit. alla nota ⁵⁶, punti 132 e 170. In questo caso, «sebbene la siccità abbia contribuito alla crisi umanitaria, quest'ultima è dovuta principalmente alle azioni dirette e indirette delle parti in conflitto» (punto 282). Cfr. anche tribunale di Bari (Italia), sentenza del 19 marzo 2021, n. 778/20 ([sintesi in inglese](#)), riguardante un richiedente del Burkina Faso a cui è stata concessa la protezione sussidiaria sulla base di COI che indicavano una crescente insicurezza dovuta non soltanto al conflitto armato, ma anche al peggioramento dei cambiamenti climatici e ad altre catastrofi naturali.

¹³⁴² Cfr. Kelly, A. e Pattison, P., «[A pandemic of abuses»: human rights under attack during Covid, says UN head](#)», *The Guardian*, 22 febbraio 2021 (in appresso: Kelly and Pattison, «[A pandemic of abuses](#)»). Cfr. anche Bonavero Institute of Human Rights, *A preliminary human rights assessment of legislative and regulatory responses to the COVID-19 pandemic across 11 jurisdictions*, Bonavero Report n. 3/2020, 6 maggio 2020; Human Rights Watch, *Human Rights Dimensions of Covid-19 Response*, 19 marzo 2020; Aleinikoff, T. A., Beyani, C., Byrne, I., Crépeau, F., Csete, J., Goodwin-Gill, G. S. et al., «[Human mobility and human rights in the Covid-19 pandemic: principles of protection for migrants, refugees and other displaced persons](#)», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 3, 2020, pagg. 549-558; van Waas, L. e Spearman, O., «The life or death cost of being stateless in a global pandemic», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 3, 2020, pagg. 498-501; e Alio, M., et al. «By refugees, for refugees: refugee leadership during COVID-19, and beyond», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 2, 2020, pagg. 370-373.



Il suo articolo ha documentato altresì una valutazione della Banca Mondiale secondo cui, dopo anni di progressi nell'eliminazione della povertà, nel 2020 la pandemia spingerà fino a 124 milioni di persone in più al di sotto della soglia di povertà, definita come il vivere con meno di 1,90 USD (1,36 GBP) al giorno¹³⁴³. Per quanto concerne l'istruzione, ha osservato che, secondo le Nazioni Unite, l'impatto sull'istruzione è stato «catastrofico», con la chiusura delle scuole che ha colpito circa 1,6 miliardi di minori. «Le ragazze in particolare», ha scritto, «rischiano di abbandonare gli studi, lasciandole vulnerabili al matrimonio infantile, alle gravidanze precoci e alla violenza domestica». Nell'ottobre 2021, il comitato esecutivo dell'UNHCR ha pubblicato una conclusione recante osservazioni molto simili¹³⁴⁴.

Allo stesso tempo, la pandemia di COVID-19 da sola non comporta esigenze di protezione internazionale, ma diventa un fattore pertinente quando si inserisce nel contesto in cui si verificano atti di persecuzione o danno grave. Inoltre, è probabile che sia al massimo un fattore pertinente (e quasi mai un fattore determinante) nella valutazione del rischio che tali atti si verifichino.

Dato che la giurisprudenza esistente in materia di pandemie è scarsa, si ritiene che in questa sede si debba dare più spazio a questo argomento di quanto non si farebbe normalmente per esaminare i possibili scenari. Sebbene si ritenga più utile limitare la trattazione in questa sede alla COVID-19, i punti principali esposti possono essere applicati, in misura maggiore o minore, a qualsiasi pandemia.

Il requisito di tenere conto della posizione individuale e delle **circostanze personali** del richiedente dovrà tenere conto, ad esempio, delle vulnerabilità specifiche che possono significare che il richiedente è maggiormente colpito da tali questioni. Ad esempio, il potenziale rimpatrio di un richiedente con problemi di salute e/o in età avanzata¹³⁴⁵ può essere più problematico, data la situazione determinata dalla COVID-19 nel paese di origine, di quanto lo sarebbe per una persona giovane e in buone condizioni fisiche.

Alla luce dell'obbligo imposto dall'articolo 4, paragrafo 3, lettera a), DQ (rifusione) di tenere conto delle **circostanze generali**, gli organi giudiziari possono trovare ausilio nell'esame in particolare delle COI pertinenti aggiornate che identificano le circostanze che possono incidere sul rischio in caso di rimpatrio, in particolare quelle relative alla salute. I fattori legati alla COVID-19 possono dare origine a numerose difficoltà; oppure possono aggravare le difficoltà esistenti. Come hanno riferito le Nazioni Unite nel marzo 2020, numerosi paesi colpiti dalla COVID-19 «stavano già affrontando crisi umanitarie a causa di conflitti, catastrofi naturali e cambiamenti climatici»¹³⁴⁶.

Esempi di tali difficoltà legate alla COVID-19, nel contesto di circostanze generali, riguardanti le condizioni di un paese di origine che può presentare una o più delle seguenti circostanze, sono riportati nella figura 10.

¹³⁴³ Kelly e Pattison, *A pandemic of abuses*, op. cit. alla nota ¹³⁴⁶.

¹³⁴⁴ UNHCR, Comitato esecutivo, *Conclusion on International Protection and Durable Solutions in the Context of a Public Health Emergency*, ottobre 2021.

¹³⁴⁵ Nazioni Unite, *Policy Brief: The impact of Covid-19 on older persons*, maggio 2020.

¹³⁴⁶ Nazioni Unite, *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan*, 25 marzo 2020. Cfr. anche Nazioni Unite, *Global Humanitarian Response Plan — COVID-19: UN Coordinated Appeal, April-December 2020*, che a pag. 13 afferma che numerosi dei paesi oggetto dell'appello «stanno già affrontando crisi multiple, ospitando rifugiati, migranti e sfollati interni, affrontando l'insicurezza alimentare ed essendo esposti a shock climatici, socioeconomici e politici».



Figura 10. Circostanze generali pertinenti per l'esame delle domande nel contesto delle quali la COVID-19 costituisce una problematica

crisi umanitarie dovute a conflitti armati o a violenza generalizzata	un sistema sanitario collassato o sovraccaricato	manca di accesso a generi alimentari, medicine, acqua potabile e servizi igienici	costrizione a vivere in condizioni di affollamento
perturbazione dell'economia informale	arresto dell'economia	declino economico	capro espiatorio di talune comunità per la diffusione del virus
utilizzo da parte di soggetti statuali di misure di emergenza, che possono comprendere il divieto di proteste e assemblee pubbliche	detenzione arbitraria in condizioni spaventose	messa in quarantena sproporzionata di particolari fasce della popolazione	repressione degli oppositori politici, utilizzando come pretesto violazioni delle restrizioni imposte dalla COVID-19
censura online	sorveglianza invasiva	arresto degli informatori in materia di COVID-19	chiusura delle scuole
limitazione della libertà di movimento (che può ridurre la possibilità di spostarsi all'interno del paese per evitare persecuzioni o danni gravi)	incapacità di ottenere i documenti di registrazione anagrafica necessari per accedere a determinati diritti e benefici	aumento dei femminicidi	aumento della violenza domestica
presa di mira di lavoratori migranti come risultato di una discriminazione razziale	furto di salari	negazione di pacchetti di aiuti d'emergenza o di sostegno economico agli apolidi	esposizione deliberata di oppositori politici detenuti a luoghi di detenzione colpiti da focolai della COVID-19

A seconda delle circostanze particolari del caso, tali fattori possono aumentare il livello complessivo di rischio di persecuzione o di danno grave per il richiedente.

3.5.2. Protezione dei rifugiati

Supponendo che esista un intervento umano, gli **atti di persecuzione** o di danno grave legati alla COVID-19 potrebbero assumere numerose forme, come risulterà evidente dalla sintesi delle circostanze personali e generali di cui sopra. I fattori legati alla COVID-19 possono anche aggravare le forme di danno esistenti. Per fare l'esempio degli atti di persecuzione specifici di genere, il segretario generale delle Nazioni Unite ha dichiarato che «la crisi ha un volto di donna [...] La violenza contro le donne e le ragazze in tutte le sue forme è aumentata vertiginosamente, dagli abusi online alla violenza domestica, alla tratta, allo sfruttamento sessuale e al matrimonio infantile»¹³⁴⁷.

¹³⁴⁷ Kelly e Pattison, *A pandemic of abuses*, op. cit. alla nota ¹³⁴⁶.



Le misure adottate da un governo, come quelle rilevate dal segretario generale delle Nazioni Unite Guterres nella sezione [3.5.1](#) sopra riportata, possono dare luogo a violazioni dei diritti umani fondamentali che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a) o b). Tali misure possono comprendere, ad esempio, la repressione degli attivisti dell'opposizione e dei difensori dei diritti umani, l'aumento degli attacchi contro giornalisti e le iniziative destinate a limitare la libertà di parola, a censurare i mezzi di comunicazione e a utilizzare applicazioni invasive di tracciamento come misure di sorveglianza dell'ordine pubblico. Tali atti possono comportare violazioni dei diritti umani, quali il diritto alla libertà di espressione¹³⁴⁸, il diritto alla salute¹³⁴⁹ e il diritto a un tenore di vita adeguato¹³⁵⁰. Considerate cumulativamente, tali violazioni possono superare la soglia di gravità sufficiente per costituire un atto di persecuzione, come previsto dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera b) [anche se non si ritiene che rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a)].

Affinché un caso rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 DQ (rifusione), non è sufficiente stabilire che le relative circostanze interessino uno o più diritti umani. Occorre anche accertare che sussiste, o sussisterebbe, una violazione di tali diritti. L'ingerenza in un diritto umano derogabile configura una violazione soltanto se non costituisce una limitazione consentita di tale diritto conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta UE¹³⁵¹. L'articolo 52, paragrafo 1, stabilisce che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà devono essere «previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà» e nel rispetto del «principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

I diritti sanciti dalla CEDU possono essere pertinenti ai fini dell'interpretazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta UE se i diritti di cui alla Carta UE corrispondono a quelli garantiti da uno qualsiasi degli articoli della CEDU¹³⁵². La Corte ha altresì precisato in *MP* che «ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, dal momento che i diritti garantiti dall'articolo 4 della stessa corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 3 della CEDU, il significato e la portata di tali diritti sono uguali a quelli loro conferiti da detto articolo 3 della CEDU»¹³⁵³. Analogamente la CGUE ha chiarito che il diritto alla libertà e alla sicurezza di cui all'articolo 6 della Carta corrisponde all'articolo 5 CEDU e che le limitazioni che possono

¹³⁴⁸ Cfr. ad esempio l'articolo 11 della Carta UE e l'articolo 10 CEDU.

¹³⁴⁹ Articolo 12, paragrafo 1, ICESCR: «[g]li Stati parti del presente patto riconoscono il diritto di ogni persona di godere del livello più elevato raggiungibile di salute fisica e mentale». Cfr. anche UNHRC, pareri del 24 luglio 2018, *Nell Toussaint v Canada*, n. 2348/2014, CCPR/C/123/D/2348/2014, punto 11. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), ICESCR, i governi sono tenuti ad adottare misure efficaci ai fini «della prevenzione, del trattamento e del controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e di altro tipo». Cfr. anche il comitato ICESCR, *General Comment No 14 (2000) – The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 11 agosto 2000, E/C.12/2000/4, punto 16 (che fa riferimento specificamente alle epidemie, ecc.) e punti da 28 a 45 (che fanno riferimento agli obblighi degli Stati nel contesto del diritto alla salute).

¹³⁵⁰ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 10 dicembre 1948, articolo 25, paragrafo 1; e articolo 11 ICESCR.

¹³⁵¹ Cfr. analisi giuridica, sezione 4.1.2.2 sulla violazione grave.

¹³⁵² Articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE e CGUE (GS), 2009, *Elgafaji*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 28.

¹³⁵³ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 37. Articolo 4 della Carta UE: «nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Si tratta della stessa formulazione dell'articolo 3 CEDU, citata alla nota ⁵⁵ sopra riportata.





legittimamente essere apportate all'esercizio dei diritti sanciti alla prima delle suddette disposizioni non possono andare oltre a quelle autorizzate dalla CEDU nel testo stesso della seconda di tali disposizioni¹³⁵⁴.

È opportuno rilevare che l'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), della CEDU stessa autorizza la «detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa», a condizione che essa sia effettuata «nei modi previsti dalla legge»¹³⁵⁵. Tuttavia, secondo la Corte EDU, la «legittimità» della detenzione di una persona «suscettibile di propagare una malattia contagiosa» dipende dall'accertamento che: 1) la diffusione della malattia infettiva è pericolosa per la salute o la sicurezza pubblica e 2) la detenzione della persona infetta è l'ultima risorsa utile a prevenire la diffusione della malattia, in quanto misure meno severe sono state prese in considerazione e giudicate insufficienti a salvaguardare l'interesse pubblico. Se tali criteri non sono soddisfatti, non esiste una base giuridica legittima per la privazione della libertà personale¹³⁵⁶. Inoltre, la Corte EDU ha stabilito che le autorità penitenziarie hanno l'obbligo positivo di adottare misure efficaci per prevenire la diffusione di malattie trasmissibili¹³⁵⁷.

La CGUE deve ancora pronunciarsi sull'interpretazione da applicare ai fini dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), DQ (rifusione) nei casi in cui il paese d'origine abbia dichiarato un'emergenza pubblica. Tuttavia, è opportuno rilevare che l'articolo 15, paragrafo 1, CEDU impone che le deroghe che comportano restrizioni dei diritti per motivi di salute pubblica o di emergenza nazionale siano legittime, necessarie e proporzionate. Ciò richiede che restrizioni quali la quarantena obbligatoria o l'isolamento di persone sintomatiche vengano attuate quantomeno in conformità della legge. Qualsiasi misura di emergenza di tale sorta deve essere adottata «nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale» (articolo 15, paragrafo 1, CEDU). Inoltre, tali misure devono conseguire un obiettivo legittimo, essere basate su prove scientifiche, essere proporzionate al conseguimento di tale obiettivo, non essere arbitrarie né discriminatorie nella loro applicazione, essere di durata limitata, essere rispettose della dignità umana e passibili di revisione¹³⁵⁸. Cfr. sezione 1.4 sopra riportata.

¹³⁵⁴ CGUE (GS), sentenza del 15 febbraio 2016, *JN v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 47. La CGUE ha inoltre osservato che l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE «intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU, “senza che ciò pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea”».

¹³⁵⁵ Indipendentemente dal fatto che l'articolo 5 CEDU e l'articolo 6 della Carta UE possano essere considerati un diritto fondamentale, il criterio ultimo stabilito dall'articolo 9 è quello della sufficiente gravità della violazione.

¹³⁵⁶ Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2005, *Enhorn v Sweden*, n. 56529/00, CE:ECHR:2005:0125JUD005652900, punto 44.

¹³⁵⁷ Corte EDU, sentenza del 5 gennaio 2016, *Cătălin Eugen Micu v Romania*, n. 55104/13, CE:ECHR:2016:0105JUD005510413, che al punto 56 fa riferimento a Corte EDU, *Jeladze v Georgia*, sentenza del 18 dicembre 2012, n. 1871/08, CE:ECHR:2012:1218JUD00187108, punto 44, e in cui si afferma che «un ritardo di tre anni prima di sottoporre il richiedente a controlli per l'epatite C costituiva una negligenza da parte dello Stato per quanto riguarda i suoi obblighi generali di adottare misure efficaci per prevenire la trasmissione dell'epatite C o di altre malattie trasmissibili in carcere». Cfr. anche Corte EDU, 2021, *Feilazoo v Malta*, op. cit. alla nota ⁹⁵⁴, punti da 92 a 93. In un caso pendente dinanzi la Corte EDU, *Hafeez v United Kingdom* comunicato il 24 marzo 2020, la Corte deve valutare se il ricorrente, qualora estradato negli Stati Uniti, rischierebbe l'imposizione di una condanna all'ergastolo senza condizionale in violazione dell'articolo 3 CEDU e, tenuto conto della pandemia di COVID-19 in corso, se vi sarebbe un rischio effettivo di violazione dell'articolo 3 CEDU in ragione delle condizioni di detenzione che dovrebbe affrontare al suo arrivo.

¹³⁵⁸ Cfr. Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 28 settembre 1984, E/CN.4/1985/4, allegato; Corte EDU, *Guida sull'articolo 15 CEDU: deroga in caso di stato d'emergenza*, op. cit. alla nota ²⁰²; UNHRC, *General Comment No 29, States of emergency (Article 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 agosto 2001; e/o OHCHR, *Emergency Measures and Covid-19: Guidance*, 27 aprile 2020.



Come nei casi relativi ai pericoli ambientali, una questione importante che può sorgere nei casi legati alla pandemia è se si possa parlare di **responsabile della persecuzione o del danno grave** ai sensi dell'articolo 6 DQ (rifusione). Come rilevato dalla CGUE nella sentenza *M'Bodj*, al fine di constatare l'esistenza di un responsabile del danno grave è necessario dimostrare che «siffatto danno [è] costituito dal comportamento di un terzo e che esso non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine»¹³⁵⁹.

Su queste basi, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha respinto ad esempio delle domande di protezione internazionale motivate dall'epidemia di virus Ebola in Guinea e Liberia¹³⁶⁰. La pandemia di COVID-19 è stata considerata da alcuni come una catastrofe non attribuibile all'azione di soggetti quali descritti all'articolo 6 DQ (rifusione)¹³⁶¹. Tuttavia, come risulta evidente dagli esempi forniti in precedenza nella figura 10, i soggetti statuali o non statuali possono utilizzare la pandemia come pretesto per prendere di mira gli avversari politici. I soggetti statuali possono esporre deliberatamente gli oppositori politici ad ambienti altamente infettivi, ad esempio in alcune carceri, comprese le strutture di detenzione riservate alla quarantena per la COVID-19¹³⁶². Possono rifiutare deliberatamente la somministrazione di vaccini e/o farmaci necessari per curare i malati di COVID-19 appartenenti a talune comunità o taluni gruppi etnici.

I soggetti non statuali possono istituire responsabili della persecuzione o del danno grave se lo Stato non ha la volontà o la capacità di proteggere le persone da atti quali il furto illegale di vaccini destinati alla distribuzione a una comunità a rischio elevato di ospedalizzazione per la COVID-19.

La valutazione del **timore fondato** richiederà la considerazione della situazione corrente *ex nunc*. Una valutazione orientata al futuro del rischio non deve tuttavia basarsi su speculazioni indebite. In un caso riguardante un palestinese apolide di Gaza, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha annullato la decisione e concesso lo status di rifugiato, ritenendo che l'assistenza dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente avesse cessato di essere efficace a Gaza e che la pandemia di COVID-19 stesse aggiungendo ulteriori difficoltà. L'autorità responsabile del processo decisionale ha dichiarato che in aprile si terrà una conferenza internazionale, che gli Stati Uniti riprenderanno il loro sostegno finanziario e che la fine della pandemia migliorerà la situazione in futuro. Detto organo giudiziario ha tuttavia affermato che tali eventi non hanno avuto alcun impatto sulla valutazione del caso, che doveva essere effettuata sulla base della situazione effettiva e corrente presente nella zona e non di eventi futuri improbabili¹³⁶³.

Il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri si è occupato anche del caso di un cittadino afghano che, nella sua seconda domanda di protezione internazionale, ha sostenuto

¹³⁵⁹ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 35.

¹³⁶⁰ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 14 aprile 2015, n. [143.271](#); e RVV/CCE (Belgio), sentenza del 19 marzo 2015, n. [141.258](#).

¹³⁶¹ Per una discussione di base, cfr. ad esempio Ritchie, L. e Duane, G., «[Considering COVID-19 through the Lens of Hazard and Disaster Research](#)», *Social Sciences*, vol. 10, n. 7, 2021, pag. 248.

¹³⁶² Anche se non si tratta di un caso di asilo, cfr. Corte EDU, 2021, *Feilazoo v Malta*, op. cit. alla nota ⁹⁵⁴, sentenza nella quale la detenzione del ricorrente è stata ritenuta non legittima ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, CEDU, in quanto la sua collocazione non necessaria in una parte del centro di detenzione riservata alla quarantena per la COVID-19 lo esponeva a un rischio sanitario.

¹³⁶³ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 febbraio 2021, n. [249.930](#) ([sintesi in inglese](#)).





di essere soggetto a un rischio effettivo di contrarre la COVID-19 al ritorno nel suo paese d'origine¹³⁶⁴. Detto organo giudiziario ha ritenuto che tale rischio fosse puramente ipotetico, in quanto le informazioni fornite dal richiedente non contenevano alcuna circostanza personale rilevante e, inoltre, non specificavano in che modo egli sarebbe stato individualmente esposto a un danno grave a causa della pandemia.

In relazione ai **motivi di persecuzione** [articolo 10 DQ (rifusione)], la pandemia può essere un fattore nel contesto di azioni attuate da uno Stato o da soggetti non statuali per prendere di mira determinate persone per motivi di discriminazione basata su razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica. Le linee di frattura esistenti di razzismo, stigmatizzazione, xenofobia, ricerca di capri espiatori, emarginazione, ecc. possono essere aggravate dall'impatto della pandemia nel paese d'origine, in particolare in situazioni nelle quali taluni gruppi possono essere considerati i principali responsabili della diffusione del virus o della sua introduzione. Per quanto concerne l'appartenenza a un determinato gruppo sociale, potrebbe essere considerato tale un gruppo di persone che, ad esempio, si ritiene sia stato la fonte del virus.

Per quanto concerne la **protezione all'interno del paese di origine** [articolo 8 DQ (rifusione)], la pandemia di COVID-19 può essere un fattore significativo nel valutare se un richiedente possa o meno recarsi senza pericolo e legalmente in un'altra parte del territorio del paese e se sia ragionevole supporre che vi si stabilisca, al fine di ottenere protezione contro la persecuzione o il danno grave che subisce nella sua regione di origine. La pandemia ha visto numerosi paesi imporre restrizioni alla libertà di movimento e, a causa della pandemia, potrebbe esserci una maggiore riluttanza in parti alternative del paese a fornire rifugio a una persona che fugge da un danno nella sua regione di origine¹³⁶⁵. Crisi di questo tipo possono spesso limitare ulteriormente la capacità di donne e ragazze, in particolare, di sfuggire a situazioni di abuso, quali la violenza domestica e/o la tratta. Possono porre le vittime in un contesto privo di un accesso adeguato a servizi, come quelli che forniscono un rifugio sicuro lontano dai soggetti abusanti.

Uno scenario ovvio in cui i fattori legati alla COVID-19 potrebbero avere un impatto su una domanda basata totalmente o parzialmente su **esigenze di protezione internazionale sorte *sur place*** [articolo 5 DQ (rifusione)] riguarda i richiedenti il cui paese d'origine non era particolarmente colpito dalla COVID-19 al momento della loro partenza, ma che ora ne è duramente colpito.

3.5.3. Protezione sussidiaria

Qualora un richiedente protezione internazionale che ha invocato, tra le altre cose, questioni legate alla COVID-19, non fosse in grado di dimostrare di avere un timore fondato di subire persecuzioni per un motivo di cui all'articolo 10 DQ (rifusione), si deve comunque valutare se può beneficiare della protezione sussidiaria.

¹³⁶⁴ RVV/CCE (Belgio), sentenza del 15 luglio 2020, n. 238.596 ([sintesi in inglese](#)).

¹³⁶⁵ Tribunale municipale di Suceava (Romania), sentenza del 14 ottobre 2020, n. 39/2020 ([sintesi in inglese](#)). Detto organo giudiziario ha rilevato che, in risposta alla pandemia di COVID-19, il governo iracheno aveva imposto la chiusura di alcuni governatorati, tra cui il governatorato in cui si trovava la città di origine dei ricorrenti, e causato difficoltà nei collegamenti aerei dagli aeroporti internazionali di Erbil e Sulaymaniyah.



I casi medici in cui i richiedenti sono ammissibili a beneficiare della protezione sussidiaria sono stati trattati in dettaglio nella sezione [2.4.3.5.3](#). Il danno grave ai sensi dell'articolo 15, lettera b), DQ (rifusione) «deve essere costituito dal comportamento di un terzo e che esso non può, quindi, derivare semplicemente da carenze generali del sistema sanitario del paese d'origine». Il considerando 35 DQ (rifusione) precisa che «[i] rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave». Inoltre, come stabilito dalla CGUE nella sentenza *M'Bodj*, l'articolo 3 DQ (rifusione):

osta a che uno Stato membro adotti o mantenga in vigore disposizioni che concedono lo status di persona ammissibile alla protezione sussidiaria previsto da quest'ultima ad un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia, in ragione del rischio di deterioramento del suo stato di salute dovuto all'assenza di terapie adeguate nel paese d'origine, in quanto siffatte disposizioni non sono compatibili con tale direttiva¹³⁶⁶.

Una domanda di protezione internazionale da parte di un richiedente che si fonda sull'asserzione secondo cui il suo stato di salute è peggiorato o esiste un rischio di deterioramento di tale stato di salute a causa dell'assenza di terapie adeguate nel suo paese di origine «non basta a implicare il riconoscimento a [tale richiedente] del beneficio della protezione sussidiaria» fatto salvo il caso in cui «sia in discussione una privazione di assistenza sanitaria inflittagli intenzionalmente»¹³⁶⁷.

In linea con gli orientamenti della CGUE, gli organi giudiziari regionali cechi, facendo riferimento a *M'Bodj*, hanno ritenuto che la protezione internazionale non sia uno strumento giuridico per dare piena attuazione all'articolo 3 CEDU, fatto salvo il caso in cui il rischio di trattamenti inumani o degradanti a causa di un'assistenza sanitaria insufficiente nel paese d'origine sia il risultato di un rifiuto sistematico a fornire tali cure al richiedente¹³⁶⁸.

I fattori legati alla COVID-19 possono essere pertinenti anche per altre circostanze diverse dalla salute. Ad esempio, in Romania, il tribunale municipale di Suceava ha stabilito che a una famiglia con figli minori proveniente dall'Iraq dovrebbe essere concessa la protezione sussidiaria. Detto organo giudiziario ha ritenuto che il timore dei ricorrenti non potesse essere classificato come persecuzione, ma ha constatato l'esistenza di una situazione di rischio generale nella parte curda dell'Iraq. La pandemia è figurata tra i fattori considerati pertinenti ai fini della decisione ai sensi dell'articolo 15, lettera c), DQ (rifusione). Detto organo giudiziario ha fatto riferimento all'UNHCR, che aveva esortato gli Stati ad astenersi dal rimpatriare forzatamente le persone nelle loro zone di origine in Iraq, qualora tali zone fossero state precedentemente controllate dallo Stato Islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS) o registravano una presenza continua dell'ISIS, in un contesto di: distruzione e danni diffusi alle abitazioni, alle infrastrutture di base e ai terreni agricoli; accesso limitato ai mezzi di sussistenza e ai servizi di base; contaminazione delle abitazioni e dei terreni con residui bellici esplosivi;

¹³⁶⁶ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punti da 35 a 36 e da 42 a 43.

¹³⁶⁷ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 36.

¹³⁶⁸ *Krajský soud v Praze* (tribunale regionale di Praga, Cechia), sentenza del 13 marzo 2020, n. 53, Az 2/2019; *Krajský soud v Praze* (tribunale regionale di Praga, Cechia), sentenza del 26 ottobre 2020, n. 53, Az 13/2019; e *Městský soud v Praze* (tribunale municipale di Praga, Cechia), sentenza del 6 aprile 2020, n. 2, Az 20/2018. Ciò è avvenuto in relazione a domande nel contesto delle quali i richiedenti sostenevano che avrebbero subito trattamenti inumani o degradanti nei loro paesi d'origine in conseguenza della pandemia di COVID-19.



tensioni continue tra le comunità, compresi gli atti di rappresaglia contro i civili sospettati di sostenere l'ISIS; e insicurezza localizzata. Ha fatto riferimento altresì al suggerimento fornito dall'UNHCR di non rimpatriare forzatamente le persone in altre parti dell'Iraq qualora vi fosse il rischio che dette persone non siano in grado di accedere e/o risiedere in tali zone o che finiscano in una situazione nella quale non hanno altra scelta se non quella di tornare nella loro zona di origine¹³⁶⁹. Detto organo giudiziario ha rilevato che, in risposta alla pandemia di COVID-19, il governo iracheno aveva imposto la chiusura di alcuni governatorati, tra cui il governatorato in cui si trovava la città di origine dei ricorrenti, e causato difficoltà nei collegamenti aerei dagli aeroporti internazionali di Erbil e Sulaymaniyah. Oltre allo stato di insicurezza generale e al livello di sfollamento, sono state prese in considerazione le circostanze personali dei richiedenti. Tra gli aspetti presi in considerazione figuravano il fatto che si trattava di un'intera famiglia, la situazione particolare dei minori, del fatto che si trattava di persone vulnerabili, informazioni sulle conseguenze della pandemia di COVID-19 e sui rischi ad essa associati¹³⁷⁰.

Nell'agosto del 2021, il tribunale amministrativo federale austriaco ha deciso di concedere la protezione sussidiaria a un richiedente afghano in considerazione del deterioramento della situazione della sicurezza in Afghanistan e delle condizioni di vita instabili e precarie, associate alla situazione relativa alla COVID-19 nel paese, così come dei rischi sanitari associati e dell'accesso limitato alle cure mediche¹³⁷¹.

Come già osservato in precedenza, coloro che cercano di invocare le circostanze sanitarie non saranno in grado di stabilire l'idoneità a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi della DQ (rifusione) fatto salvo il caso in cui siano in grado di dimostrare di essere stati oggetto di una «privazione intenzionale [...] dell'assistenza sanitaria» da parte di responsabili di danno grave¹³⁷². Tuttavia, in casi eccezionali, queste persone possono comunque trovare protezione contro l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione (al di fuori dell'ambito di applicazione della protezione internazionale) qualora vi siano fondati motivi per ritenere che nel paese di destinazione corrano un rischio effettivo di essere sottoposti a trattamenti vietati dall'articolo 3 CEDU nonché dall'articolo 4 e dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE¹³⁷³. Come rilevato dalla CGUE nella sentenza *M'Bodj*:

la decisione di allontanare uno straniero affetto da una malattia fisica o mentale grave verso un paese in cui i mezzi per curare tale malattia sono inferiori a quelli disponibili nel predetto Stato è idonea a sollevare una questione sotto il profilo dell'articolo 3 della CEDU, in casi del tutto eccezionali, in cui le considerazioni umanitarie che depongono contro il predetto allontanamento sono assolutamente inoppugnabili¹³⁷⁴.

¹³⁶⁹ Tribunale municipale di Suceava (Romania), sentenza del 14 ottobre 2020, n. 39/2020 ([sintesi in inglese](#)).

¹³⁷⁰ Cfr. nota ¹³⁶⁹ sopra riportata.

¹³⁷¹ Tribunale amministrativo federale (Austria), sentenza del 18 agosto 2021, n. [W228 2241306-1](#), AT:BVWG:2021:W228.2241306.1.00 ([sintesi in inglese](#)). Cfr. anche CNDA (*Grande Formation*) (sessioni riunite, Francia), 2021, *M. S.*, n. 20029676, op. cit. alla nota ⁷²⁸, sentenza nel contesto della quale il deterioramento della situazione della COVID-19 ha costituito uno dei fattori che hanno portato alla decisione della CNDA secondo cui un richiedente proveniente dal Mali sarebbe stato esposto a violenze indiscriminate in caso di rimpatrio.

¹³⁷² CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 51.

¹³⁷³ CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 44.

¹³⁷⁴ CGUE (GS), 2014, *M'Bodj*, op. cit. alla nota ⁵¹, punto 39. Cfr. anche CGUE (GS), 2018, *MP*, op. cit. alla nota ³², punto 43.



La giurisprudenza della Corte EDU pertinente per la valutazione del principio di *non-refoulement* è citata nella sezione 2.4.3.5.3 sopra riportata.

Quando constatano che non sussistono le condizioni per il riconoscimento né della protezione dei rifugiati né della protezione sussidiaria, alcuni Stati membri prevedono comunque la concessione di uno status umanitario diverso ai richiedenti che si trovano ad affrontare una serie di rischi, che possono includere una grave situazione legata alla COVID-19 nel paese di origine in caso di rimpatrio¹³⁷⁵.

¹³⁷⁵ Cfr. anche «Disposizioni più favorevoli (articolo 3)» sopra riportata.





Parte 4. Status di rifugiato e status di protezione sussidiaria

La presente parte affronta le questioni riguardanti lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria, l'interrelazione tra questi due status e la situazione dei familiari al loro seguito. Sebbene vi siano differenze in termini di contenuto tra lo status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria, vi sono anche aspetti in comune.

La parte [4](#) consta di tre sezioni, riportate nella tabella 52.

Tabella 52. Struttura della parte [4](#)

Sezione	Titolo	Pagina
4.1	Status di rifugiato	303
4.2	Status di protezione sussidiaria	315
4.3	Relazione tra status di rifugiato e status di protezione sussidiaria	320

4.1. Status di rifugiato

La presente sezione si concentra specificamente sulla nozione di status di rifugiato, compresi i diritti e i benefici concessi ai rifugiati (sezione [4.1.1](#)) e sulla situazione dei familiari dei rifugiati che non possiedono a titolo personale i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato (sezione [4.1.2](#)), e consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 53.

Tabella 53. Struttura della sezione [4.1](#)

Sezione	Titolo	Pagina
4.1.1	Status di rifugiato (articolo 13)	303
4.1.2	Familiari di rifugiati che individualmente non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato [articolo 2, lettera j), e articolo 23]	309

4.1.1. Status di rifugiato (articolo 13)

La sezione [4.1.1](#) affronta tre questioni, riportate nella tabella 54.

Tabella 54. Struttura della sezione [4.1.1](#)

Sezione	Titolo	Pagina
4.1.1.1	Definizione di status di rifugiato	304
4.1.1.2	Natura declaratoria dello status di rifugiato	306
4.1.1.3	Status di rifugiato, permesso di soggiorno e protezione internazionale	307



4.1.1.1. Definizione di status di rifugiato

L'articolo 13 DQ (rifusione) dispone: «[g]li Stati membri riconoscono lo status di rifugiato al cittadino di un paese terzo o all'apolide aventi titolo al riconoscimento dello status di rifugiato in conformità dei capi II e III». Come confermato dalla CGUE nella sentenza *HT*¹³⁷⁶, si tratta di una **disposizione obbligatoria** della DQ (rifusione) che conferisce alla persona un diritto legalmente esercitabile ed è applicata conformemente ai capi II (valutazione delle domande di protezione internazionale) e III (requisiti per essere considerato rifugiato) della DQ (rifusione). Inoltre, i lavori preparatori che hanno portato all'elaborazione dell'articolo 13 e del capo IV della DQ indicano che lo status di rifugiato conferisce taluni diritti e taluni benefici. Secondo le intenzioni del legislatore, la concessione dello status di rifugiato doveva essere autorevole per tutte le autorità pubbliche di un determinato Stato membro e doveva evitare decisioni contraddittorie in materia¹³⁷⁷.

L'articolo 2 DQ (rifusione) opera una distinzione tra **l'essere un «rifugiato»** [termine definito all'articolo 2, lettera d)], e lo **«status di rifugiato»** [definito all'articolo 2, lettera e)]¹³⁷⁸. Per quanto concerne l'articolo 2, lettera d), nella sentenza *M, X e X* la CGUE ha stabilito che «nel sistema istituito dalla [DQ (rifusione)], il cittadino di un paese terzo o un apolide che soddisfi le condizioni materiali contenute nel capo III di detta direttiva dispone, per questo solo fatto, della qualità di rifugiato, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), di detta direttiva e dell'articolo 1, sezione A, della convenzione [sui rifugiati]¹³⁷⁹.

Di contro, lo «status di rifugiato», come definito all'articolo 2, lettera e), non riguarda ciò che costituisce l'essere un rifugiato, bensì il riconoscimento di tale stato¹³⁸⁰. Tale disposizione prevede quanto segue.

Articolo 2, lettera e), DQ (rifusione)

«status di rifugiato»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;

Il termine fa quindi riferimento allo status concesso attraverso il riconoscimento formale da parte di uno Stato membro alla luce dei criteri stabiliti nella direttiva DQ (rifusione). Di conseguenza, l'interessato «dispone [...] di tutti i diritti e benefici previsti dal capo VII della citata direttiva»¹³⁸¹.

¹³⁷⁶ CGUE, sentenza del 24 giugno 2015, *HT v Land Baden-Württemberg*, C-373/13, EU:C:2015:413 (in appresso: CGUE, 2015, *HT*), punto 63.

¹³⁷⁷ Hailbronner e Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷, pag. 7.

¹³⁷⁸ I lavori preparatori della DQ confermano che il termine «status di rifugiato» si riferiva a uno status concesso da uno Stato membro a un individuo che è un rifugiato ed è ammesso a questo titolo nel territorio di tale Stato membro. Cfr. Commissione europea, *proposta relativa alla DQ: relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, articolo 2, lettera d).

¹³⁷⁹ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 86.

¹³⁸⁰ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 85.

¹³⁸¹ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punti da 79 a 92, in particolare il punto 91.





La DQ (rifusione) opera una distinzione anche tra i criteri per **essere un «rifugiato»**, esposti nel capo III, e i diritti che derivano dal **riconoscimento dello «status di rifugiato»**, esposti nel capo VII¹³⁸².

L'articolo 14 DQ (rifusione) fissa le disposizioni sulla revoca, sulla cessazione o sul rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato. Gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto a un cittadino di un paese terzo o a un apolide quando possono dimostrare, su base individuale, che l'interessato ha cessato di essere o non è mai stato un rifugiato ai sensi dell'articolo 11 (articolo 14, paragrafi 1 e 2) e quando si accerti quanto segue, successivamente alla concessione dello status di rifugiato.

Articolo 14, paragrafo 3, lettere a) e b), DQ (rifusione)

- a) la persona in questione[, un cittadino di un paese terzo,] avrebbe dovuto essere esclusa o è esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12;
- b) il fatto di aver presentato i fatti in modo erroneo o di averli omessi, compreso il ricorso a documenti falsi, ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato (articolo 14, paragrafo 3).

A differenza dell'articolo 14, paragrafi 1, 2 e 3, che sono disposizioni obbligatorie, i paragrafi 4 e 5 dell'articolo 14 sono disposizioni discrezionali. Esse permettono agli Stati membri di revocare, cessare o rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato o di decidere di non riconoscere lo status a un rifugiato, quando la decisione non è ancora stata presa», se si applica quanto segue.

Articolo 14, paragrafo 4, lettere a) e b), DQ (rifusione)

- a) vi sono fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova;
- b) la persona in questione, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro¹³⁸³.

L'articolo 14, paragrafo 4, è formulato negli stessi termini dell'eccezione al divieto di respingimento di cui all'articolo 33, paragrafo 2, della convenzione relativa allo status dei rifugiati, fatta eccezione per il fatto che detto articolo (articolo 14, paragrafo 4) si riferisce a uno «status riconosciuto a un rifugiato» piuttosto che allo «status di rifugiato». Il considerando 32 DQ (rifusione) indica che, in linea con il riferimento di cui all'articolo 14, «status» può includere

¹³⁸² CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punti 84, 86 e da 91 a 92. Al punto 91 la CGUE afferma: «[i]l riconoscimento formale della qualità di rifugiato, che costituisce la concessione dello status di rifugiato, ha come conseguenza che il rifugiato interessato diventa beneficiario, in forza dell'articolo 2, lettera b), [DQ (rifusione)], della protezione internazionale, ai sensi di tale direttiva, per cui egli dispone [...] di tutti i diritti e benefici previsti dal capo VII della citata direttiva, il quale contiene nel contempo diritti equivalenti a quelli contenuti nella Convenzione [sui rifugiati] e [...] tutele giuridiche ancora maggiori, che non hanno equivalenti in tale convenzione, come quelle oggetto dell'articolo 24, paragrafo 1, nonché degli articoli 28 e 34 [DQ (rifusione)].»

¹³⁸³ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹.



anche lo status di rifugiato. Se ne deduce quindi che il termine «status riconosciuto a un rifugiato» può avere un significato più ampio rispetto a status di rifugiato.

Nella sentenza *M, X e X*, la Corte ha esaminato specificamente il significato dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, nel contesto di tre cause riunite. Ciascuna di esse riguardava una persona a cui era stato concesso lo status di rifugiato, ma che poi era stata condannata per aver commesso reati gravi. Lo Stato membro aveva risposto ponendo fine al loro status di rifugiati ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5. La Corte ha concluso che anche queste persone «godono, o continuano a godere, di un certo numero di diritti previsti dalla Convenzione [sui rifugiati]», il che conferma che esse hanno, o continuano ad avere, la qualità di rifugiato ai sensi, segnatamente, dell'articolo 1, sezione A, di detta convenzione, a dispetto di tale revoca o diniego¹³⁸⁴. Le persone cui si applica l'articolo 14, paragrafo 4 o 5, godono quindi comunque di taluni diritti stabiliti nella convenzione relativa allo status dei rifugiati ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 6, DQ (rifusione).

Per un'analisi approfondita dell'articolo 14 DQ (rifusione), cfr. EASO, *Cessazione della protezione internazionale – Analisi giuridica*, seconda edizione, 2021¹³⁸⁵.

4.1.1.2. Natura declaratoria dello status di rifugiato

Come rilevato nella sezione [1.2](#), il considerando 21 DQ (rifusione) specifica che il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo (**atto declaratorio**). La natura declaratoria dello status di rifugiato è implicita anche nell'articolo 21, paragrafo 2, DQ (rifusione), da cui si desume la protezione dal *refoulement*, nel rispetto degli obblighi internazionali, si applica ai rifugiati indipendentemente dal fatto che siano stati formalmente riconosciuti. Come affermato dall'UNHCR:

[u]na persona è «rifugiato» ai sensi della convenzione del 1951 quando soddisfa i criteri enunciati nella definizione. Questa condizione si realizza necessariamente prima che lo status di rifugiato sia formalmente riconosciuto. Di conseguenza, la determinazione dello status di rifugiato non ha l'effetto di conferire la qualità di rifugiato: essa constata l'esistenza di detta qualità. Una persona non diventa quindi un rifugiato perché è stata riconosciuta come tale, ma è riconosciuta come tale proprio perché è un rifugiato¹³⁸⁶.

Pertanto, vi sono garanzie procedurali di accesso a taluni diritti limitati prima del riconoscimento formale dello status. La DPA (rifusione), all'articolo 9 e al considerando 25, prevede un diritto di sospensione in attesa di una decisione dell'autorità accertante. L'articolo 46, paragrafo 5, DPA (rifusione) dispone che gli Stati membri devono autorizzare i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino all'esito del ricorso¹³⁸⁷. Infine, la direttiva di rifusione sulle condizioni di accoglienza prevede diritti sociali per i richiedenti protezione

¹³⁸⁴ CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 99.

¹³⁸⁵ Cfr. EASO, *Cessazione della protezione internazionale – Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²¹.

¹³⁸⁶ UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota ¹⁰⁴, punto 28. Cfr. anche *Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 19 marzo 2021, *G (Appellant) v G (Respondent)*, [2021] UKSC 9, punto 81.

¹³⁸⁷ Il diritto all'effetto sospensivo non è tuttavia assoluto. Non è previsto, ad esempio, l'effetto sospensivo nel caso di un ricorso promosso contro una decisione di non esaminare una domanda successiva di asilo. Cfr. CGUE, sentenza del 17 dicembre 2015, *Abdoulaye Amadou Tall v Centre public d'action sociale de Huy*, C-239/14, EU:C:2015:824. Cfr. anche EASO, *Procedure di asilo – un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ⁶⁴, sezione 6.4.





internazionale¹³⁸⁸. Una situazione in cui il considerando 21 DQ (rifusione) può avere rilevanza pratica è quella che si crea quando lo status di rifugiato o il permesso di soggiorno è revocato.

4.1.1.3. Status di rifugiato, permesso di soggiorno e protezione internazionale

Le persone cui è concesso lo status di rifugiato beneficiano della protezione internazionale di cui al capo VII DQ (rifusione) («contenuto della protezione internazionale»). Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 6, DQ (rifusione), le persone che sono riconosciute come rifugiati ma cui è negato lo status di rifugiato per i motivi di cui all'articolo 14, paragrafo 4 o 5, DQ (rifusione), non beneficiano della protezione internazionale ma «godono dei diritti analoghi conferiti dagli articoli 3, 4, 16, 22, 31, 32 e 33 della convenzione [sui rifugiati], o di diritti analoghi, purché siano presenti nello Stato membro». Pertanto, in caso di revoca dello status concesso a un rifugiato ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 4 o 5, la DQ (rifusione) permette il godimento soltanto di determinati diritti dei rifugiati. Nella sentenza *HT*, la CGUE ha dichiarato che:

[n]el caso in cui uno Stato membro, in applicazione dell'articolo 14, paragrafo 4, [DQ], revochi, cessi o rifiuti di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto a una persona, quest'ultima ha diritto, conformemente all'articolo 14, paragrafo 6, della predetta direttiva, di godere dei diritti elencati in particolare agli articoli 32 e 33 della Convenzione [sui rifugiati]¹³⁸⁹.

L'articolo 24, paragrafo 1, DQ (rifusione) prevede che gli Stati membri rilascino un permesso di soggiorno ai beneficiari dello status di rifugiato «quanto prima [...] a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza o di ordine pubblico e fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 3, DQ (rifusione)»¹³⁹⁰.

Sebbene gli Stati membri abbiano l'**obbligo di rilasciare un permesso di soggiorno** a seguito della concessione dello status di rifugiato, lo status di rifugiato e il conseguente godimento della protezione internazionale non dipendono comunque dall'esistenza di un permesso di soggiorno, come dimostra la giurisprudenza della CGUE. Il nesso tra status di rifugiato, permesso di soggiorno e godimento della protezione internazionale è stato chiarito dalla CGUE nella causa *HT*¹³⁹¹. Il rifugiato mantiene lo status di rifugiato, quale definito all'articolo 2, lettera e), DQ (rifusione), anche se gli viene revocato il permesso di soggiorno e la protezione internazionale resta assicurata. Più in particolare, la Corte ha sottolineato che:

il rifugiato il cui permesso di soggiorno è revocato in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, [DQ] conserva lo status di rifugiato, almeno fino al momento in cui non si ponga fine a tale status. Pertanto, **anche se privo del permesso di soggiorno, l'interessato resta un rifugiato** e conserva a tale titolo il diritto alle prestazioni che

¹³⁸⁸ *Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)* (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

¹³⁸⁹ CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punto 71. Cfr. anche CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punto 99; ed EASO, *Cessazione della protezione internazionale — Analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²¹, parte 5.

¹³⁹⁰ Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, DQ (rifusione), gli Stati membri possono rifiutare il rilascio di un permesso di soggiorno a un rifugiato al quale si applichi l'articolo 21, paragrafo 2, DQ (rifusione) (pericolo per la sicurezza dello Stato membro o sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità tale per cui il rifugiato costituisca un pericolo per la comunità di tale Stato membro).

¹³⁹¹ CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punti da 71 a 72.



il capo VII di tale direttiva garantisce a qualsiasi rifugiato, in particolare il diritto alla protezione contro il respingimento, al mantenimento dell'unità familiare, al rilascio di documenti di viaggio, all'accesso all'occupazione e all'istruzione, all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria e all'alloggio, alla libertà di circolazione all'interno dello Stato membro e all'accesso agli strumenti d'integrazione. In altri termini, uno Stato membro non dispone di alcun potere discrezionale per continuare a concedere a tale rifugiato le prestazioni concrete garantite dalla richiamata direttiva o per rifiutargliele¹³⁹².

La CGUE ha proseguito inoltre osservando che l'articolo 24, paragrafo 1, DQ riguarda soltanto il rifiuto di rilasciare un permesso di soggiorno a un rifugiato e la revoca di tale permesso di soggiorno e non il respingimento di tale rifugiato¹³⁹³. La revoca di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, DQ non ha l'effetto di determinare la revoca dello status di rifugiato¹³⁹⁴.

Pur non prevedendo l'obbligo di esigere un permesso di soggiorno ai fini del godimento della protezione internazionale, la DQ (rifusione) autorizza gli Stati membri a subordinare l'accesso a determinate prestazioni al rilascio di un permesso di soggiorno. Il considerando 40 DQ (rifusione) dispone quanto segue.

Considerando 40 DQ (rifusione)

Nei limiti derivanti dagli obblighi internazionali, gli Stati membri possono stabilire che la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione, assistenza sociale, assistenza sanitaria e accesso agli strumenti d'integrazione sia subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno¹³⁹⁵.

Alcuni Stati membri applicano questo margine di discrezionalità e prevedono che, indipendentemente dalla sua natura declaratoria, il riconoscimento di una persona come rifugiato non abbia un effetto automatico sull'esercizio di tutti i diritti derivanti dallo status di rifugiato¹³⁹⁶.

¹³⁹² CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punto 95 (grassetto aggiunto).

¹³⁹³ Come affermato in precedenza, l'articolo 24, paragrafo 1, DQ (rifusione) fa riferimento all'articolo 21, paragrafo 3, DQ (rifusione), le cui disposizioni principali sono riportate alla nota ¹³⁹⁴.

¹³⁹⁴ CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punti da 73 a 74. Cfr. anche CGUE (GS), 2019, *M, X e X*, op. cit. alla nota ³¹, punti da 96 a 99.

¹³⁹⁵ Nelle sue osservazioni sulla DQ, l'ECRE ha espresso preoccupazione in merito a questa disposizione. Secondo l'ECRE, un permesso di soggiorno è essenzialmente soltanto un documento di identità che stabilisce che un individuo è stato riconosciuto come rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria, e gli eventuali diritti associati dovrebbero derivare dalla decisione di riconoscere lo status di rifugiato anziché dipendere dal rilascio di un permesso di soggiorno. ECRE, *ECRE Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, ottobre 2004, pagg. 14-15.

¹³⁹⁶ BVerwG (Germania), sentenza del 13 febbraio 2014, n. 1 C 4.13, BVerwG:2014:130214U1C4.13.0, punto 15.





4.1.2. Familiari di rifugiati che individualmente non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato [articolo 2, lettera j), e articolo 23]

La presente sezione affronta due questioni: quello dello status derivativo per i familiari di un rifugiato che individualmente non soddisfano le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato e il concetto di unità familiare. L'articolo 2, lettera j), e l'articolo 23, sono due disposizioni chiave della DQ (rifusione).

L'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione) definisce quali soggetti devono essere considerati **familiari del rifugiato** come segue.

Articolo 2, lettera j), DQ (rifusione)

«familiari»: i seguenti soggetti appartenenti al nucleo familiare, già costituito nel paese di origine, del beneficiario di protezione internazionale che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale:

- il coniuge del beneficiario di protezione internazionale, o il suo partner non sposato, avente con questi una relazione stabile, se la normativa o la prassi dello Stato membro interessato equipara le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi,
- i figli minori delle coppie di cui al primo trattino o del beneficiario di protezione internazionale, a condizione che siano non sposati, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni della normativa nazionale;
- il padre, la madre o altro adulto che sia responsabile, in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, del beneficiario di protezione internazionale, nei casi in cui tale beneficiario è minore e non coniugato;

L'articolo 23 prevede quanto segue.

Articolo 23 DQ (rifusione)

Mantenimento dell'unità del nucleo familiare

1. Gli Stati membri provvedono a che possa essere preservata l'unità del nucleo familiare.
2. Gli Stati membri provvedono a che i familiari del beneficiario di protezione internazionale, che individualmente non hanno diritto a tale protezione, siano ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare.
3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano quando il familiare è o sarebbe escluso dalla protezione internazionale in base ai capi III e V.



4. Nonostante i paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono rifiutare, ridurre o revocare i benefici ivi menzionati, per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.
5. Gli Stati membri possono decidere che il presente articolo si applica anche agli altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione internazionale.

4.1.2.1. Status derivativo

Il riconoscimento dello status di rifugiato ha conseguenze per i familiari che si trovano nello stesso Stato membro ai sensi dell'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione).

La DQ (rifusione) non prevede uno status derivativo automatico (identico a quello del richiedente principale), come invece la Commissione aveva proposto nella DQ originale. Esaminando i lavori preparatori della DQ, si può osservare che la proposta della Commissione conteneva nel progetto di articolo 6 una disposizione diversa, che prevedeva l'estensione della protezione internazionale ai familiari al seguito del ricevente garantendo loro il diritto di beneficiare del medesimo status riconosciuto al principale richiedente protezione internazionale, fatta eccezione per le persone escluse dalla protezione. Il progetto di disposizione enunciava «espressamente che i familiari a carico [avevano] diritto di beneficiare del medesimo status riconosciuto al principale richiedente asilo e che tale diritto discende semplicemente dalla circostanza di appartenere al medesimo nucleo familiare»¹³⁹⁷. Tuttavia, tale proposta non è stata accettata. Nella pratica, diversi Stati membri UE prevedono comunque tale status per i familiari dei rifugiati¹³⁹⁸.

Il fatto che la DQ (rifusione) non preveda uno status derivativo automatico è stato confermato dalla CGUE nella sentenza *Ahmedbekova*¹³⁹⁹. Tale causa riguardava una famiglia con figli che aveva presentato domanda di protezione internazionale e la questione se la protezione internazionale potesse essere estesa ai familiari di un rifugiato riconosciuto. La Corte ha statuito che per essere qualificato come rifugiato un richiedente deve avere «il timore fondato di essere personalmente perseguitato» e, di conseguenza, «una domanda di protezione internazionale non può essere accolta, in quanto tale, per il motivo che un familiare del richiedente ha un timore fondato di persecuzione o corre un rischio effettivo di danni gravi». Tuttavia, nella sentenza *Ahmedbekova* la CGUE ha concluso che, ai sensi dell'articolo 3 DQ (rifusione), uno Stato membro può:

in caso di riconoscimento [...] della protezione internazionale a un membro di una famiglia [...] prevedere l'estensione del beneficio di tale protezione ad altri membri di detta famiglia, purché questi ultimi non rientrino in una causa di esclusione [...] e la

¹³⁹⁷ Commissione europea, *proposta relativa alla DQ: relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷, articolo 6, paragrafo 1 (grassetto aggiunto).

¹³⁹⁸ Ad esempio, la Cechia concede ai familiari di un rifugiato «asilo per motivi familiari», seppure su base discrezionale (legge 325/1999, articolo 13) e la Slovacchia concede a condizioni specifiche lo status derivativo di rifugiato (asilo) ai familiari delle persone cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato per motivi contemplati dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati (legge slovacca sull'asilo 480/2002, articolo 10).

¹³⁹⁹ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 68.





loro situazione presenti, a motivo dell'esigenza di mantenimento dell'unità del nucleo familiare, un nesso con la logica della protezione internazionale¹⁴⁰⁰.

Più recentemente, nella sentenza *LW*, la CGUE ha affermato che la DQ (rifusione) non prevede uno status derivativo automatico, ma ha stabilito che l'articolo 3 in combinato disposto con l'articolo 23, paragrafo 2, DQ (rifusione) consente agli Stati membri di riconoscere, in base a disposizioni nazionali più favorevoli, a titolo derivato, lo status di rifugiato al figlio minore di un cittadino di un paese terzo al quale tale status è stato riconosciuto ai sensi della disciplina stabilita da tale direttiva. Tali disposizioni potrebbero riguardare la situazione di un:

figlio [...] nato nel territorio di detto Stato membro e [che] possegga, tramite l'altro genitore, la cittadinanza di un altro paese terzo nel quale non sarebbe esposto al rischio di persecuzioni, purché al suddetto figlio non sia applicabile un motivo di esclusione [e che tale figlio] non abbia diritto, a motivo della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato¹⁴⁰¹.

La Corte ha aggiunto che non era «rilevante a questo proposito se sia possibile e ragionevolmente accettabile per tale minore e i suoi genitori stabilirsi nell'anzidetto altro paese terzo»¹⁴⁰².

Pur obbligando gli Stati membri a provvedere a che possa essere preservata l'**unità del nucleo familiare** (articolo 23, paragrafo 1), la DQ (rifusione) permette di concedere uno status diverso ai familiari di un rifugiato che individualmente non hanno diritto alla protezione internazionale. Ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, essi sono comunque ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35 del capo VII DQ (rifusione)¹⁴⁰³. Tali benefici riguardano: documenti di viaggio; permesso di soggiorno e circolazione nel territorio dello Stato membro; misure specifiche per i minori non accompagnati; accesso all'occupazione; accesso all'istruzione; riconoscimento delle qualifiche professionali; assistenza sociale; assistenza sanitaria; accesso all'alloggio e agli strumenti di integrazione. La concessione di detti benefici:

richiede la compresenza di tre condizioni consistenti, primo, nella qualità di familiare ai sensi dell'articolo 2, lettera j), [DQ (rifusione)], secondo, nel fatto di non avere individualmente diritto alla protezione internazionale e, terzo, nella compatibilità con lo status giuridico personale del familiare interessato¹⁴⁰⁴.

L'articolo 23, paragrafo 2, dispone che l'ammissione a tali benefici sia:

- effettuata «in conformità delle procedure nazionali»;
- «compatibile con lo status giuridico personale del familiare»¹⁴⁰⁵.

¹⁴⁰⁰ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 74.

¹⁴⁰¹ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 62.

¹⁴⁰² Cfr. nota ¹⁴⁰¹ sopra riportata.

¹⁴⁰³ Cfr. CGUE (GS), sentenza del 22 febbraio 2022, *XXXX v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-483/20, EU:C:2022:103 (in appresso: CGUE (GS), 2022, *XXXX/CGRA*), che nel punto 39 fa riferimento a CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 36, e alla giurisprudenza ivi citata.

¹⁴⁰⁴ CGUE (GS), 2022, *XXXX v CGRA*, punto 39.

¹⁴⁰⁵ CGUE (GS), 2022, *XXXX v CGRA*, punti da 42 a 43, che fanno riferimento a CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶, punto 54.



Ad esempio, il Consiglio belga per il contenzioso in materia di stranieri ha preso in considerazione la condizione della compatibilità dello status giuridico personale in una causa riguardante l'estensione dello status di rifugiato a minori e ha ritenuto che nel caso di minori con genitori beneficiari di due diversi tipi di status e per i quali non sia possibile stabilire la nazionalità, «ai minori deve essere attribuito lo status che gli è più vantaggioso»¹⁴⁰⁶. Nel caso di specie, il Consiglio belga ha deciso che lo status più vantaggioso era quello del padre rifugiato, e perciò ha conferito al minore lo status di rifugiato.

L'articolo 23, paragrafo 3, DQ (rifusione) stabilisce che i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 23 non sono applicabili «quando il familiare è o sarebbe escluso dalla protezione internazionale [...]».

La richiesta o il godimento dei benefici, a norma dell'articolo 23, paragrafo 4, DQ (rifusione), non è assoluto. Gli Stati membri possono rifiutare, ridurre o revocare i diritti menzionati negli articoli da 24 a 35, DQ (rifusione) per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Inoltre, alcuni giudici nazionali hanno stabilito che il diritto a mantenere l'unità del nucleo familiare ai sensi dell'articolo 23 DQ (rifusione), che non è protetto in assoluto, può essere limitato anche sulla base di altri motivi, purché nel rispetto del principio di proporzionalità (articolo 7 in combinato disposto con l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta UE)¹⁴⁰⁷.

4.1.2.2. Nozione di unità del nucleo familiare [articolo 2, lettera j)]

La direttiva individua tre categorie di «familiari», riportate nella tabella 55.

Tabella 55. Nozione di familiari ai sensi dell'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione)

1	Il coniuge o il partner non sposato, avente con il rifugiato una relazione stabile (se la normativa o la prassi dello Stato membro interessato equipara le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi)
2	Figli minori non sposati della coppia di cui sopra o del beneficiario di protezione internazionale
3	il padre, la madre o altro adulto che sia responsabile di un beneficiario di protezione internazionale minore non coniugato (dove per minore si intende un cittadino di un paese terzo o un apolide di età inferiore agli anni diciotto) ¹⁴⁰⁸

In base a questa definizione (ampliata rispetto a quella di cui alla DQ originale), il padre, la madre o altro adulto responsabile di un minore sono trattati come «familiari». I figli minorenni non coniugati sono membri della famiglia, indipendentemente dal fatto che siano nati all'interno del matrimonio o al di fuori di esso e indipendentemente dal fatto che siano stati adottati, come definito dal diritto nazionale¹⁴⁰⁹. Gli Stati membri possono anche applicare l'articolo 23 DQ (rifusione) sul mantenimento dell'unità del nucleo familiare agli «**altri congiunti** che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in

¹⁴⁰⁶ RVV/CCE (Belgio), sentenze del 18 giugno 2010, n. 45.096 e 45.098, punto 4.7 di ciascuna sentenza.

¹⁴⁰⁷ Ad esempio, in *Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 15 aprile 2015, *Hassan*, I U 362/2015-7, confermata dalla Corte suprema in sede di appello, il tribunale amministrativo ha respinto una domanda esaminata in base alla direttiva del 2003 sul ricongiungimento familiare utilizzando il principio della proporzionalità e nel rispetto della giurisprudenza della Corte EDU [Corte EDU, sentenza del 30 luglio 2013, *Berisha v Switzerland*, n. 948/12, CE:ECHR:2013:0730JUD000094812, punto 61; e Corte EDU (GC), sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse v The Netherlands*, n. 12738/10, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, punto 121], e per quanto riguarda i concetti di «ulteriore elemento di dipendenza» (*Berishav Switzerland*, punto 45) e «reale esistenza di stretti legami personali» (Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *AH Khan v United Kingdom*, n. 6222/10, CE:ECHR:2011:1220JUD000622210, punto 150) tratti dalla giurisprudenza della Corte EDU.

¹⁴⁰⁸ Articolo 2, lettera k), DQ (rifusione).

¹⁴⁰⁹ Articolo 2, lettera j), secondo trattino, DQ (rifusione).





quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione sussidiaria» [articolo 23, paragrafo 5, DQ (rifusione)]¹⁴¹⁰.

Esistono **due limitazioni che si applicano alla nozione di famiglia** nell'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione), come illustrato nella tabella 56.

Tabella 56. Due limitazioni alla nozione di famiglia nell'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione)

1	La famiglia deve essere stata già esistente nel paese di origine ¹⁴¹¹ .
2	La famiglia deve essere presente nello stesso Stato membro in relazione alla domanda di protezione internazionale.

Per quanto concerne il punto 2 della tabella che precede, la CGUE ha chiarito nella sentenza *XXXX/Commissionnaire général aux réfugiés et aux apatrides* che:

[...] la circostanza che il genitore e il figlio minore abbiano seguito percorsi migratori distinti prima di riunirsi nello Stato membro in cui il figlio beneficia di una protezione internazionale non impedisce che il genitore sia considerato familiare di detto beneficiario ai sensi dell'articolo 2, lettera j), [DQ (rifusione)], purché tale genitore si sia trovato nel territorio di tale Stato membro prima che sia stata adottata la decisione sulla domanda di protezione internazionale del figlio [...]¹⁴¹².

L'articolo 23, paragrafo 2, non si applica quindi ai familiari che non sono presenti nello stesso Stato membro in cui si trova il beneficiario di protezione internazionale. Se i familiari si trovano in un altro Stato, la **direttiva del 2003 sul ricongiungimento familiare**¹⁴¹³ può consentire ai familiari di un rifugiato, ma non ai familiari di un beneficiario di protezione sussidiaria [come stabilito all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sul ricongiungimento familiare], presenti in altri Stati di raggiungere il rifugiato nello Stato membro di riconoscimento.

¹⁴¹⁰ L'*Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), in una sentenza del 15 maggio 2013 (*Musse*, I U 576/2013-7) (grassetto aggiunto) e in diverse altre controversie sul medesimo argomento, ha utilizzato l'articolo 23, paragrafo 5, DQ (rifusione) per conciliare la giurisprudenza della Corte EDU e l'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione). Quest'ultima disposizione definisce chi può formare una famiglia, mentre la prima non si basa su una definizione specifica di quali parenti possono formare una famiglia. [Cfr. Corte EDU, sentenza del 13 giugno 1979, *Marckx v Belgium*, n. 6833/74, CE:ECHR:1979:0613JUD000683374 (in appresso: Corte EDU, 1979, *Marckx v Belgium*); Corte EDU, sentenza del 27 ottobre 1994, *Kroon and Others v The Netherlands*, n. 18535/91, CE:ECHR:1994:1027JUD0018535 (in appresso: Corte EDU, 1994, *Kroon and Others*); e Corte EDU, sentenza del 1° giugno 2004, *Lebbink v The Netherlands*, n. 45582/99, CE:ECHR:2004:0601JUD00455829]. Invocando il principio dell'applicazione effettiva e fedele della normativa UE, il tribunale amministrativo sloveno ha ignorato la disposizione nazionale, che definisce i familiari senza recepire l'opzione prevista dall'articolo 23, paragrafo 5, DQ (rifusione), e ha applicato direttamente l'articolo 23, paragrafo 5. In un caso successivo in merito al medesimo argomento, la Corte costituzionale (sentenza del 21 novembre 2013, Up-1056/11-15) ha confermato la soluzione del tribunale amministrativo decidendo che la disposizione giuridica nazionale, che non permette il ricongiungimento familiare ai familiari non esplicitamente menzionati nella legge sulla protezione internazionale, era in contraddizione con la costituzione e con l'articolo 8 CEDU.

¹⁴¹¹ Il testo della DQ (rifusione) differisce dalle proposte dell'UNHCR e delle ONG che suggerivano l'eliminazione della limitazione relativa alla preesistenza della famiglia nel paese di origine. Cfr. ECRE, *ECRE information note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, ottobre 2013, pag. 4.

¹⁴¹² CGUE (GS), 2022, *XXXX/CGRA*, op. cit. alla nota ¹⁴⁰⁷, punto 40, che fa riferimento a CGUE, sentenza del 9 settembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland (nozione di «familiare»)*, C-768/19, EU:C:2021:709, punti da 15 a 16, 51 e 54.

¹⁴¹³ *Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare* (GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12).



Ai familiari che non sono legati al richiedente da vincolo coniugale si applicano altre due condizioni:

- la loro relazione deve essere stabile;
- la normativa o la prassi dello Stato membro devono equiparare le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi.

L'equiparazione delle coppie sposate a quelle non sposate aventi una relazione stabile è attualmente prevista in particolare in Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna, Svezia, mentre non lo è in Austria, Estonia, Germania, Italia, Polonia, Romania e Slovacchia¹⁴¹⁴.

Eventuali differenze esistenti tra la nozione di famiglia ai sensi del diritto secondario dell'UE e la nozione di famiglia ai sensi della CEDU possono essere risolte applicando la clausola discrezionale contenuta nell'articolo 23, paragrafo 5, DQ (rifusione). Tale disposizione prevede quanto segue.

Articolo 23, paragrafo 5, DQ (rifusione)

Gli Stati membri possono decidere che il presente articolo si applica anche agli altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione internazionale.

Ad esempio, la Corte EDU riconosce tipi diversi di relazioni come costitutive della vita familiare¹⁴¹⁵, come illustrato nella tabella 57.

Tabella 57. Esempi di relazioni riconosciute anch'esse come costitutive di una vita familiare dalla Corte EDU

1	Genitori divorziati e i loro figli, sebbene non conviventi ¹⁴¹⁶
2	Genitori e figli nati al di fuori del matrimonio ¹⁴¹⁷
3	Coppie dello stesso sesso aventi una relazione stabile ¹⁴¹⁸
4	Un minore e la persona che lo accudisce ¹⁴¹⁹

¹⁴¹⁴ Dörig, H., commento all'articolo 2 della direttiva 2011/95, punto 20, in Hailbronner a Thym (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, op. cit. alla nota ¹⁸⁷; e Nicholson, F., *The «essential right» to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification*, documento di ricerca dell'UNHCR, gennaio 2018, pagg. 164-165. Cfr. anche Choudhry, C., «A commentary on Article 7 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms», in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. e Ward, A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart, Oxford, 2014, pagg. 209-210, pubblicazione nella quale si rileva che al matrimonio è ancora riconosciuto uno status privilegiato dall'UE.

¹⁴¹⁵ Cfr. Nicholson, F., *The right to family life and family unity of refugees and others in need of international protection and the family definition applied*, documento di ricerca dell'UNHCR, gennaio 2018, sezione 3, per un'analisi della giurisprudenza della Corte EDU (e di altri organi giudiziari regionali) in merito alle relazioni che sono state riconosciute come in grado di costituire una vita familiare.

¹⁴¹⁶ Corte EDU, sentenza del 21 giugno 1988, *Berrehab v the Netherlands*, n. 10730/84, CE:ECHR:1988:0621JUD001073084.

¹⁴¹⁷ Corte EDU, 1979, *Marckx v Belgium*, op. cit. alla nota ¹⁴¹⁴. L'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione) contempla già nella sua definizione di «familiari» i figli minori non sposati «indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni della normativa nazionale».

¹⁴¹⁸ Corte EDU (GC), sentenza del 22 aprile 1997, *X, Y and Z v United Kingdom*, n. 21830/93, CE:ECHR:1997:0422JUD002183093 [in appresso: Corte EDU (GC), 1997, *X, Y and Z/United Kingdom*]; Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2010, *Schalk and Kopf v Austria*, n. 30141/04, CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, punti da 92 a 94; Corte EDU, sentenza del 22 luglio 2010, *PB and JS v Austria*, n. 18984/02, CE:ECHR:2010:0722JUD001898402, punto 30; e Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 2013, *X e altri c Austria*, n. 19010/07, CE:ECHR:2013:0219JUD001901007, punto 9.

¹⁴¹⁹ Corte EDU (GC), sentenza del 12 luglio 2001, *K and T v Finland*, n. 25702/94, CE:ECHR:2001:0712JUD002570294.



5	Coppie non sposate e coppie il cui matrimonio non è riconosciuto ¹⁴²⁰
6	Minori adottati e in affidamento, in relazione ai quali si riscontra l'esistenza di una famiglia di fatto ¹⁴²¹
7	Genitori e figli adulti, qualora si possano dimostrare ulteriori elementi di dipendenza ¹⁴²²

I requisiti probatori per dimostrare i legami familiari non vengono affrontati nella presente analisi giuridica. Questi aspetti sono trattati nella pubblicazione dell'EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*, sezione 5.4¹⁴²³.

4.2. Status di protezione sussidiaria

La sezione 4.2 consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 58.

Tabella 58. Struttura della sezione 4.2

Sezione	Titolo	Pagina
4.2.1	Status di protezione sussidiaria (articolo 18)	315
4.2.2	Familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria che non possiedono i requisiti per poter beneficiare a titolo personale della protezione sussidiaria [articolo 23 e articolo 2, lettera j)]	318

4.2.1. Status di protezione sussidiaria (articolo 18)

L'articolo 18 DQ (rifusione) afferma quanto segue.

Articolo 18 DQ (rifusione)

Riconoscimento dello status di protezione sussidiaria

Gli Stati membri riconoscono lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dei capi II e V.

¹⁴²⁰ Cfr. ad esempio, Corte EDU, *Marckx v Belgium*, op. cit. alla nota ¹⁴¹⁴, punto 31; Corte EDU, sentenza del 26 maggio 1994, *Keegan v Ireland*, n. 16969/90, CE:ECHR:1994:0526JUD001696990, punto 44; Corte EDU, 1994, *Kroon and Others*, op. cit. alla nota ¹⁴¹⁴, punto 30; Corte EDU (GC), 1997, *X, Y and Z v United Kingdom*, op. cit. alla nota ¹⁴²², punto 36; e Corte EDU, sentenza dell'8 dicembre 2015, *ZH and RH v Switzerland*, n. 60119/12, CE:ECHR:2015:1208JUD006011912 (in appresso: Corte EDU, 2015, *ZH and RH v Switzerland*), punto 42.

¹⁴²¹ Corte EDU, sentenza del 27 aprile 2010, *Moretti et Benedetti c Italy*, n. 16318/07, CE:ECHR:2010:0427JUD001631807, punto 48; Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Kopf and Libarda v Austria*, n. 1598/06, CE:ECHR:2012:0117JUD000159806, punto 37; Corte EDU, sentenza del 22 giugno 2004, *Pini and Others v Romania*, n. 78028/01 e 78030/01, CE:ECHR:2004:0622JUD007802801, punti da 143 a 148; e Corte EDU, sentenza del 14 novembre 2013, *Topčić-Rosenberg v Croatia*, n. 19391/11, CE:ECHR:2013:1114JUD001939111, punto 38.

¹⁴²² Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2011, *AA v United Kingdom*, n. 8000/08, CE:ECHR:2011:0920JUD000800008; Corte EDU (GC), sentenza del 23 giugno 2008, *Maslov v Austria*, n. 1638/03, CE:ECHR:2008:0623JUD000163803; Corte EDU, decisione del 7 novembre 2000, *Kwakye-Nti et Duffie v Pays Bas*, n. 31519/96, CE:ECHR:2000:1107DEC003151996; Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2001, *Ezzouhdi v France*, n. 47160/99, CE:ECHR:2001:0213JUD004716099, punto 34; Corte EDU (GC), sentenza del 9 ottobre 2003, *Slivenko v Latvia*, n. 48321/99, CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, punto 97; Corte EDU, sentenza del 12 maggio 2000, *AW Khan v United Kingdom*, n. 35394/97, CE:ECHR:2000:0512JUD003539497, punto 32; Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2015, *AS v Switzerland*, n. 39350/13, CE:ECHR:2015:0630JUD003935013; e Corte EDU, 2015, *ZH and RH v Switzerland*, op. cit. alla nota ¹⁴²⁴. Tali relazioni possono tuttavia rientrare nella «vita privata» ai sensi dell'articolo 8 CEDU.

¹⁴²³ EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità – Un'analisi giuridica*, op. cit. alla nota ²⁰.



La sezione 4.2.1 consta di due sottosezioni, riportate nella tabella 59.

Tabella 59. Struttura della sezione 4.2.1

Sezione	Titolo	Pagina
4.2.1.1	<u>Definizione di status di protezione sussidiaria</u>	316
4.2.1.2	<u>Status di protezione sussidiaria, permesso di soggiorno e protezione internazionale</u>	317

4.2.1.1. Definizione di status di protezione sussidiaria

L'articolo 18 DQ (rifusione) stabilisce l'**obbligo per gli Stati membri di riconoscere lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria** in conformità dei capi II e V della medesima direttiva.

La CGUE ha ricordato che «la [DQ (rifusione)], adottata sul fondamento, segnatamente, dell'articolo 78, paragrafo 2, lettera b), TFUE, [...] è diretta, tra l'altro, a istituire un regime uniforme di protezione sussidiaria»¹⁴²⁴.

Nella sentenza *Torubarov*, la CGUE ha confermato che, qualora una persona soddisfi le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, gli Stati membri «sono tenuti, fatte salve le cause di esclusione previste dalla medesima direttiva, a **riconoscere** la protezione internazionale richiesta, atteso che gli stessi Stati non dispongono di un potere discrezionale al riguardo»¹⁴²⁵. Nella sentenza *Bilali* la CGUE ha ritenuto altresì che «contrasterebbe con l'impianto sistematico e con gli obiettivi della [DQ (rifusione)] la concessione degli status da essa previsti a cittadini di paesi terzi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale»¹⁴²⁶.

L'avvocato generale Hogan osserva che «il considerando 21 della [DQ (rifusione)] stabilisce che il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo», ma che «[n]on vi è [...] un considerando equivalente nella [DQ (rifusione)] in relazione alla protezione sussidiaria»¹⁴²⁷.

Conformemente all'articolo 46, paragrafo 2, DPA (rifusione), «le persone che l'autorità accertante reputa ammissibili alla protezione sussidiaria [hanno] diritto a un ricorso effettivo ai sensi del paragrafo 1 avverso una decisione di ritenere inammissibile una domanda in relazione allo status di rifugiato». L'unica eccezione a questa norma si ha quando «lo status di protezione sussidiaria concessa da uno Stato membro offr[e] gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto dell'Unione e quello nazionale riconoscono allo status di rifugiato»¹⁴²⁸. L'esclusione del diritto a un ricorso effettivo «deve essere interpretata nel senso che essa può essere applicata qualora sussista un'effettiva identità tra i diritti e i vantaggi offerti dallo status

¹⁴²⁴ CGUE, 2019, *Bilali*, op. cit. alla nota ¹¹⁸, punto 35.

¹⁴²⁵ CGUE (GS), sentenza del 29 luglio 2019, *Alekszij Torubarov/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-556/17, EU:C:2019:626, punti da 49 a 50. Cfr. anche CGUE, 2019, *Bilali*, op. cit. alla nota ¹¹⁸, punto 36.

¹⁴²⁶ CGUE, 2019, *Bilali*, op. cit. alla nota ¹¹⁸, punto 44.

¹⁴²⁷ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Hogan, del 25 marzo 2021, *Bundesrepublik Deutschland/SE; con l'intervento di: Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, C-768/19, EU:C:2021:247, punto 66. Questa causa riguarda il diritto di un adulto, ai sensi del diritto nazionale, allo status di protezione sussidiaria in quanto genitore di un minore non sposato beneficiario di protezione sussidiaria. Cfr. anche punti 69 e 78.

¹⁴²⁸ Articolo 46, paragrafo 2, DPA (rifusione).





conferito dalla protezione sussidiaria, concessa dallo Stato membro di cui trattasi, e quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale applicabile allo status di rifugiato»¹⁴²⁹.

Come lo status di rifugiato, lo status di protezione sussidiaria è concesso soltanto per il periodo in cui la persona ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria. Maggiori dettagli sono riportati nella pubblicazione EASO, *Cessazione della protezione internazionale – Analisi giuridica*, seconda edizione, 2021, parte 6.

4.2.1.2. Status di protezione sussidiaria, permesso di soggiorno e protezione internazionale

Le persone cui è concesso lo status di protezione sussidiaria beneficiano della protezione internazionale di cui al capo VII DQ (rifusione) («contenuto della protezione internazionale»).

L'articolo 24, paragrafo 2, DQ (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 24, paragrafo 2, DQ (rifusione)

Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria e ai loro familiari, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno rinnovabile che deve essere valido per un periodo di almeno un anno e, in caso di rinnovo, per un periodo di almeno due anni, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Sebbene la DQ (rifusione) non preveda alcun obbligo di pretendere l'ottenimento di un permesso di soggiorno per beneficiare della protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione, assistenza sociale, assistenza sanitaria e accesso agli strumenti d'integrazione sia subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno. Ciò è confermato dal considerando 40 e dai pertinenti articoli della DQ (rifusione)¹⁴³⁰. Il considerando 40 dispone quanto segue.

Considerando 40 DQ (rifusione)

Nei limiti derivanti dagli obblighi internazionali, gli Stati membri possono stabilire che la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione, assistenza sociale, assistenza sanitaria e accesso agli strumenti d'integrazione sia subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno.

La CGUE non si è ancora pronunciata sul rapporto tra lo status di protezione sussidiaria, i permessi di soggiorno e i diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria. Per quanto concerne lo status di rifugiato, nella sentenza *HT* la CGUE ha affermato che «il rifugiato il cui permesso di soggiorno è revocato in applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, [DQ] conserva lo status di rifugiato, almeno fino al momento in cui non si ponga fine a tale status» e continua ad avere diritto ai benefici di cui al capo VII. Tuttavia, tale obbligo deriva dall'articolo 14, paragrafo 6, DQ (rifusione), ai sensi del quale un rifugiato il cui status è stato revocato per motivi specifici

¹⁴²⁹ CGUE, sentenza del 18 ottobre 2018, *EG/Repubblica di Slovenia*, C-662/17, EU:C:2018:847, punto 50.

¹⁴³⁰ Cfr. articolo 24, paragrafo 2 (permesso di soggiorno), articolo 25, paragrafo 2 (documenti di viaggio) e articolo 29, paragrafo 2 (assistenza sociale), DQ (rifusione).



gode dei diritti sanciti, tra l'altro, dagli articoli 32 e 33 della convenzione relativa allo status dei rifugiati¹⁴³¹. Non esiste una disposizione analoga nella DQ (rifusione) per quanto concerne i beneficiari di protezione sussidiaria¹⁴³².

4.2.2. Familiari dei beneficiari di protezione sussidiaria che non possiedono i requisiti per poter beneficiare a titolo personale della protezione sussidiaria [articolo 23 e articolo 2, lettera j)]

Così come per i rifugiati, la DQ (rifusione) non garantisce il medesimo status ai familiari di un beneficiario di protezione sussidiaria i quali non possiedono a titolo personale i requisiti per beneficiare di tale protezione¹⁴³³. L'articolo 23, paragrafo 2, DQ (rifusione) garantisce tuttavia che i familiari, quali definiti all'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione), dei beneficiari di protezione sussidiaria che individualmente non soddisfano le condizioni per beneficiare della protezione internazionale godano delle prestazioni di cui al capo VII, articoli da 24 a 35, DQ (rifusione). La formulazione completa dell'articolo 23 è riportata nella sezione [4.1.2](#) sopra riportata.

La **definizione di familiari** di cui all'articolo 2, lettera j), DQ (rifusione) (riportata integralmente nella sezione [4.1.2](#) sopra riportata) è la medesima per le persone a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato e per quelle a cui è stato concesso lo status di protezione sussidiaria.

Come per i rifugiati, le prestazioni godute dai familiari dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria spettano soltanto a coloro che sono già presenti nel medesimo Stato membro del beneficiario. I familiari che si trovano al di fuori dello Stato membro del beneficiario della protezione sussidiaria, a differenza del caso dei rifugiati, non beneficiano in quanto tali del diritto al ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva sul ricongiungimento familiare¹⁴³⁴, fatto salvo il caso in cui lo Stato membro interessato riconosca ai beneficiari della protezione sussidiaria i medesimi diritti dei rifugiati.

La DQ consentiva agli Stati membri di stabilire condizioni per il godimento dei benefici da parte dei familiari dei beneficiari della protezione sussidiaria già presenti nello Stato membro interessato (nessuna condizione era invece applicabile per i familiari di persone cui era stato riconosciuto lo status di rifugiato). La DQ (rifusione), al contrario, ha eliminato tale limitazione¹⁴³⁵. L'articolo 24, paragrafo 2, DQ (rifusione) ha esteso il beneficio del permesso di soggiorno ai familiari di beneficiari di protezione sussidiaria. Ai sensi della DQ (rifusione),

¹⁴³¹ CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punto 71. Cfr. in generale la sezione [4.1.1.3](#).

¹⁴³² CGUE, 2015, *HT*, op. cit. alla nota ¹³⁸⁰, punto 95.

¹⁴³³ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 68, sentenza nella quale la Corte afferma che: «si deve rilevare che la direttiva 2011/95 non prevede una siffatta estensione dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria ai familiari della persona alla quale tale status è concesso».

¹⁴³⁴ Articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sul ricongiungimento familiare. Cfr. anche CGUE, sentenza del 7 novembre 2018, *K e B/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, EU:C:2018:877, punto 33. Cfr. ciò nonostante anche Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021, *MA v Denmark*, n. 6697/18, CE:ECHR:2021:0709JUD000669718. Questa causa riguardava la situazione di beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea che dovevano attendere 3 anni prima di poter presentare domanda di ricongiungimento familiare. La Corte EDU ha stabilito che il requisito secondo cui un beneficiario di protezione sussidiaria o temporanea deve attendere 3 anni prima di poter presentare domanda di ricongiungimento familiare, senza che vi sia la possibilità di effettuare una valutazione personalizzata della situazione del beneficiario, non ha garantito un giusto equilibrio tra gli interessi dello Stato e quelli delle persone interessate e che vi è stata quindi una violazione dell'articolo 8 CEDU (punti da 193 a 195).

¹⁴³⁵ UNHCR, *The Case Law of the European Regional Courts: The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights — Refugees, asylum-seekers, and stateless persons*, giugno 2015, pag. 80.



i familiari hanno diritto a ottenere un permesso di soggiorno alle stesse condizioni applicate al familiare al quale è stato riconosciuto lo status di protezione sussidiaria¹⁴³⁶.

Come già osservato in precedenza, nella sentenza *Ahmedbekova*¹⁴³⁷ la Corte ha stabilito che la DQ (rifusione) non prevede una siffatta estensione dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria ai familiari della persona alla quale tale status è concesso. Tuttavia, la Corte ha proseguito rilevando che l'articolo 3 DQ (rifusione) ha come effetto il fatto che il riconoscimento della protezione internazionale ai familiari di un beneficiario di protezione internazionale **non è, a priori, privo di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale**¹⁴³⁸.

Nella sentenza *Ahmedbekova* la CGUE ha concluso che, ai sensi dell'articolo 3 DQ (rifusione), uno Stato membro può:

in caso di riconoscimento [...] della protezione internazionale a un membro di una famiglia [...] prevedere l'estensione del beneficio di tale protezione ad altri membri di detta famiglia, purché questi ultimi non rientrino in una causa di esclusione [...] e la loro situazione presenti, a motivo dell'esigenza di mantenimento dell'unità del nucleo familiare, un nesso con la logica della protezione internazionale¹⁴³⁹.

Nella sentenza *LW*¹⁴⁴⁰, la Grande Sezione della CGUE ha rilevato due condizioni per la concessione di tali prestazioni. La CGUE ha stabilito che l'articolo 3 e l'articolo 23, paragrafo 2, DQ (rifusione) devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro riconosca lo status di rifugiato al figlio minore di un rifugiato, a condizione che, da un lato, al « figlio non sia applicabile un motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della succitata direttiva » e, dall'altro, che:

[il figlio] non abbia diritto, a motivo della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato. Non è rilevante a questo proposito se sia possibile e ragionevolmente accettabile per tale minore e i suoi genitori stabilirsi nell'anzidetto altro paese terzo¹⁴⁴¹.

Nella causa *Bundesrepublik Deutschland/SE*, la CGUE ha affrontato, tra le altre questioni, quella di stabilire se un padre possa ottenere i diritti connessi allo status di protezione sussidiaria derivandoli da un figlio che aveva presentato domanda di protezione internazionale da minore e aveva ottenuto la protezione sussidiaria in Germania. Il padre è giunto in Germania dopo che al figlio era stata riconosciuta la protezione sussidiaria e ha chiesto la protezione internazionale sulla base del fatto che era il padre di un minore non sposato che godeva dello status di protezione sussidiaria. La CGUE ha concluso, tra l'altro, quanto segue:

¹⁴³⁶ Cfr. sezione 4.2.1.2 che cita integralmente l'articolo 24, paragrafo 2.

¹⁴³⁷ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 68.

¹⁴³⁸ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punti da 72 a 73.

¹⁴³⁹ CGUE, 2018, *Ahmedbekova*, op. cit. alla nota ⁶⁷, punto 74.

¹⁴⁴⁰ CGUE (GS), 2021, *LW*, op. cit. alla nota ⁸⁶.

¹⁴⁴¹ CGUE (GS), 2021, *LW*, sentenza conclusiva.



i diritti che i familiari di un beneficiario di protezione sussidiaria traggono dallo status di protezione sussidiaria ottenuto dal figlio, in particolare i benefici di cui agli articoli da 24 a 35 di tale direttiva, permangono anche dopo il raggiungimento della maggiore età da parte di tale beneficiario, per tutta la durata della validità del permesso di soggiorno loro rilasciato ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, di tale direttiva¹⁴⁴².

4.3. Relazione tra status di rifugiato, status di protezione sussidiaria e asilo

Lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria di cui rispettivamente all'articolo 13 e all'articolo 18 DQ (rifusione) sono distinti ma strettamente interconnessi¹⁴⁴³. La DQ (rifusione) stabilisce il primato dello status di rifugiato, dato che lo status di protezione sussidiaria può essere concesso unicamente a cittadini di paesi terzi o apolidi che non possiedono i requisiti per beneficiare dello status di rifugiato. L'avvocato generale Bot rileva che:

introducendo una forma sussidiaria di protezione [...], il legislatore dell'Unione non intende dare la possibilità di scegliere tra l'una e l'altra forma di protezione internazionale. Il suo obiettivo è di garantire il «primato» della convenzione [sui rifugiati] assicurando che le forme sussidiarie di protezione istituite dall'Unione non erodano la sua portata essenziale. Una tale finalità risulta chiaramente dai lavori preparatori della [DQ]¹⁴⁴⁴.

Anche la natura **sussidiaria** dello status di protezione sussidiaria rispetto alla natura dello status di rifugiato è stata ripetutamente sottolineata nella giurisprudenza della CGUE. La Corte ha chiarito che «una domanda di protezione sussidiaria non deve, in principio, essere esaminata prima che l'autorità competente sia giunta alla conclusione che il richiedente una protezione internazionale non soddisfa le condizioni che giustificano il riconoscimento dello status di rifugiato»¹⁴⁴⁵. La CGUE ha confermato altresì che spetta, «in linea di principio», «all'autorità competente stabilire lo status più appropriato alla situazione di detto richiedente»¹⁴⁴⁶.

¹⁴⁴² CGUE, sentenza del 9 settembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland/SE*, C-768/19, EU:C:2021:709, punti da 51 a 52.

¹⁴⁴³ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 33; CGUE (GS), 2010, *Abdulla*, op. cit. alla nota ²⁹, punti da 78 a 79; e CGUE (GS), 2016, *Alo e Oosso*, op. cit. alla nota ²⁸, punti da 32 a 33. Cfr. anche CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, del 18 luglio 2013, *Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, EU:C:2013:500, punto 60 (enfasi nell'originale); e CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mazák, 2009, *Abdulla*, op. cit. alla nota ⁶⁵⁸, punto 51.

¹⁴⁴⁴ CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Bot, del 7 novembre 2013, *H. N./Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, EU:C:2013:714, punto 43, con riferimento a Commissione europea, *proposta di DQ — relazione*, 2001, op. cit. alla nota ²⁶⁷. Cfr. anche punti 41 e 44 di tali conclusioni.

¹⁴⁴⁵ CGUE, 2014, *Diakité*, op. cit. alla nota ⁸⁴⁴, punto 33; e CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punti 31 e 35 (cfr. anche punto 42). Cfr. anche sezione 4.2.1.

¹⁴⁴⁶ CGUE, 2014, *HN*, op. cit. alla nota ²⁶, punto 34; e conclusioni dell'avvocato generale Bot, *HN*, op. cit. alla nota ¹⁴⁴⁸, punto 48. In situazioni in cui è evidente che il richiedente non può essere considerato un rifugiato e la sua domanda viene intesa come domanda di protezione sussidiaria, lo Stato membro può accelerare l'esame delle condizioni richieste per il riconoscimento dello status di rifugiato in conformità dell'articolo 23, paragrafo 4, lettera b), DPA, ma il legislatore dell'Unione non lo esonera in nessuna circostanza dallo svolgimento di tale esame preliminare.



Nella proposta di DQ (rifusione), la Commissione europea ha osservato che, in risposta al programma dell'Aia, che chiedeva la creazione di uno status di protezione uniforme, avrebbe semplificato le procedure destinate a **ravvicinare i diritti riconosciuti alle due categorie di beneficiari di protezione** e avrebbe ridotto i costi amministrativi¹⁴⁴⁷. Si tratta di una risposta alla critica secondo cui i beneficiari della protezione sussidiaria godono di un livello di diritti inferiore per alcuni aspetti¹⁴⁴⁸. Il ravvicinamento mirava anche ad affrontare le sfide in materia di integrazione affrontate dai beneficiari di protezione sussidiaria¹⁴⁴⁹. Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria mirava a contribuire «a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri [...]» [considerando 13 DQ (rifusione)].

Ciò si rispecchia nel considerando 39 DQ (rifusione), come segue.

Considerando 39 DQ (rifusione)

In risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le **deroghe necessarie e oggettivamente giustificate**, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità¹⁴⁵⁰.

Pur confermando che il sistema di protezione sussidiaria è stato concepito per «integrare e completare la protezione dei rifugiati sancita dalla convenzione [sui rifugiati]», nella sentenza *Alo e Osso* la CGUE ha sottolineato¹⁴⁵¹:

¹⁴⁴⁷ Commissione europea, *proposta di DQ (rifusione) — relazione*, 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pagg. 6-7.

¹⁴⁴⁸ Questa proposta è stata successivamente criticata perché continua a garantire un livello inferiore di diritti ai beneficiari di protezione sussidiaria. Cfr. UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of M.A. v. Denmark (Application no. 6697/18) before the European Court of Human Rights*, 21 gennaio 2019, documento nel quale l'UNHCR ha espresso preoccupazioni in merito ai periodi di attesa per il ricongiungimento familiare applicabili ai beneficiari di protezione sussidiaria, e UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission proposal for a qualification regulation — COM (2016) 466*, febbraio 2018, pag. 33: «le distinzioni tra i beneficiari di protezione internazionale spesso non sono né necessarie né oggettivamente giustificate in termini di esperienza di fuga e di esigenze di protezione». Ad esempio, taluni Stati membri «concedono regolarmente lo status di rifugiato a persone provenienti da un determinato paese di origine, mentre altri Stati membri concedono lo status di protezione sussidiaria a persone con profili analoghi provenienti dal medesimo paese di origine».

¹⁴⁴⁹ La proposta indicava le seguenti sfide per l'integrazione, in particolare: riconoscimento delle qualifiche, accesso alla formazione professionale e all'occupazione, accesso agli strumenti di integrazione, accesso all'alloggio, possibilità di riduzione dei benefici e ricongiungimento familiare. Commissione europea, *proposta di DQ (rifusione) — relazione*, 2009, op. cit. alla nota ⁴¹¹, pagg. 8-9.

¹⁴⁵⁰ Grassetto aggiunto. Il programma di Stoccolma è stato adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009 nel corso della procedura legislativa della DQ (rifusione), sulla base dei programmi di Tampere e dell'Aia e mantenendo l'obiettivo di stabilire uno status uniforme.

¹⁴⁵¹ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸. La questione riguardava la compatibilità con la DQ (rifusione) dell'obbligo di residenza a carico delle persone beneficiarie dello status di protezione sussidiaria, qualora esso sia fondato sull'esigenza di pervenire a un'adeguata ripartizione degli oneri delle prestazioni sociali pubbliche tra i diversi enti erogatori all'interno del territorio nazionale o qualora esso sia fondato su ragioni di politica migratoria o dell'integrazione.



Tuttavia, i considerando 8, 9 e 39 [DQ (rifusione)] indicano che il legislatore dell'Unione ha voluto, in risposta all'invito del programma di Stoccolma, istituire uno status uniforme a favore dell'insieme dei beneficiari di protezione internazionale, e che esso ha, di conseguenza, scelto di concedere ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria **gli stessi diritti e gli stessi benefici** di cui godono i rifugiati, **fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate**¹⁴⁵².

Ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, DQ (rifusione), i rifugiati e le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria godono degli stessi diritti «ove non diversamente indicato».

L'articolo 29 (assistenza sociale) è un esempio di diritto che consente agli Stati membri di concedere un trattamento differenziato, mentre l'articolo 32 (accesso all'alloggio), ad esempio, prevede i medesimi diritti¹⁴⁵³.

I punti in comune e le differenze che ne derivano sono meglio rappresentati nelle due tabelle che seguono.

I diritti riconosciuti **indistintamente a tutti i beneficiari di protezione internazionale** sono riportati nella tabella 60.

Tabella 60. Diritti previsti dalla DQ (rifusione) garantiti a tutti i beneficiari di protezione internazionale

Diritti garantiti a tutti i beneficiari di protezione internazionale, senza alcuna distinzione	DQ (rifusione)
Protezione dal respingimento (fatta eccezione per la possibilità di revocare il diritto ai rifugiati in situazioni rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2)	Articolo 21
Diritto all'informazione sui diritti e sugli obblighi previsti dallo status	Articolo 22
Diritto all'unità familiare ¹⁴⁵⁴	Articolo 23
Accesso all'occupazione	Articolo 26
Accesso all'istruzione	Articolo 27
Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche	Articolo 28
Assistenza sanitaria	Articolo 30
Misure per i minori non accompagnati	Articolo 31
Accesso all'alloggio	Articolo 32
Libera circolazione nel territorio dello Stato membro	Articolo 33
Assistenza al rimpatrio	Articolo 35

¹⁴⁵² CGUE (GS), 2016, *Allo e Oso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 32 (grassetto aggiunto).

¹⁴⁵³ L'articolo 29, paragrafo 2, DQ (rifusione) specifica: «[i]n deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione». L'articolo 32, paragrafo 1, specifica: «[g]li Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nei loro territori».

¹⁴⁵⁴ Tuttavia, la direttiva 2003/86/CE sul diritto al ricongiungimento familiare prevede condizioni più favorevoli per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare per i rifugiati rispetto agli altri cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro.





L'unica causa della CGUE che finora ha affrontato tali disposizioni è *Alo e Osso*. Nella sua sentenza, la Corte ha ritenuto che l'articolo 33 DQ (rifusione) deve essere interpretato:

nel senso che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai beneficiari di protezione internazionale la facoltà di spostarsi liberamente nel territorio dello Stato membro che ha concesso tale protezione e, al tempo stesso, quella di scegliere il luogo della propria residenza in tale territorio¹⁴⁵⁵.

La CGUE ha argomentato che «l'articolo 26 della convenzione [sui rifugiati] [...] stabilisce espressamente che tale libertà comprende non soltanto il diritto di circolare liberamente nel territorio dello Stato che ha concesso lo status di rifugiato, ma anche il diritto di scegliere il proprio luogo di residenza in tale territorio»¹⁴⁵⁶. La CGUE ha ritenuto che nell'articolo 33 DQ (rifusione) il legislatore dell'UE intendesse raggiungere il medesimo risultato.

I diritti previsti, che sono diversi per i rifugiati e per i beneficiari di protezione sussidiaria, sono illustrati nella tabella 61.

Tabella 61. Trattamento differenziato per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria

Diritto	Differenza	DQ (rifusione)
Permessi di soggiorno	La durata può essere più lunga per i rifugiati	Articolo 24
Documenti di viaggio ¹⁴⁵⁷	I documenti di viaggio sono rilasciati ai beneficiari della protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale.	Articolo 25
Assistenza sociale	L'assistenza sociale concessa ai beneficiari di protezione sussidiaria può essere limitata alle prestazioni di base, ma queste sono fornite allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità erogate ai cittadini nazionali ¹⁴⁵⁸	Articolo 29

¹⁴⁵⁵ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 37.

¹⁴⁵⁶ CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 35.

¹⁴⁵⁷ Per quanto concerne i documenti di viaggio, è opportuno rilevare che, se i beneficiari dello status di protezione sussidiaria non dispongono di un passaporto nazionale, l'articolo 25, paragrafo 2, DQ (rifusione) prevede che «[g]li Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale, documenti che consentono loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico».

¹⁴⁵⁸ Per quanto concerne l'assistenza sociale, la CGUE ha interpretato l'articolo 29, paragrafo 2, nella sentenza *Alo e Osso* esaminando se la situazione dei beneficiari di protezione sussidiaria sia oggettivamente paragonabile a quella dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti nello Stato membro. La CGUE ha statuito che spetterà dunque all'organo giudiziario nazionale valutare «se il fatto che un cittadino di un paese terzo percettore dell'aiuto sociale benefici della protezione internazionale, nella fattispecie quella sussidiaria, implichi che costui si troverà maggiormente esposto a difficoltà di integrazione rispetto a un altro cittadino di un paese terzo legalmente residente in Germania e percettore dell'aiuto sociale» [CGUE (GS), 2016, *Alo e Osso*, op. cit. alla nota ²⁸, punto 62]. In CGUE, sentenza del 21 novembre 2018, *Ahmad Shah Ayubi/Bezirkshauptmannschaft Linz-Land*, C-713/17, EU:C:2018:929, punto 42, la CGUE ha affermato che «l'articolo 29 [DQ (rifusione)] deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede che ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno temporaneo in uno Stato membro siano concesse prestazioni di assistenza sociale di importo inferiore a quello delle prestazioni riconosciute ai cittadini di tale Stato membro e ai rifugiati beneficiari di un diritto di soggiorno permanente nel medesimo Stato membro». Cfr. anche CGUE, sentenza del 28 ottobre 2021, *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN), Associazione NAGA — Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sintil/Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-462/20, EU:C:2021:894, che conferma le disposizioni stabilite dalla CGUE nella sentenza *Ayubi* ai punti da 33 a 34.



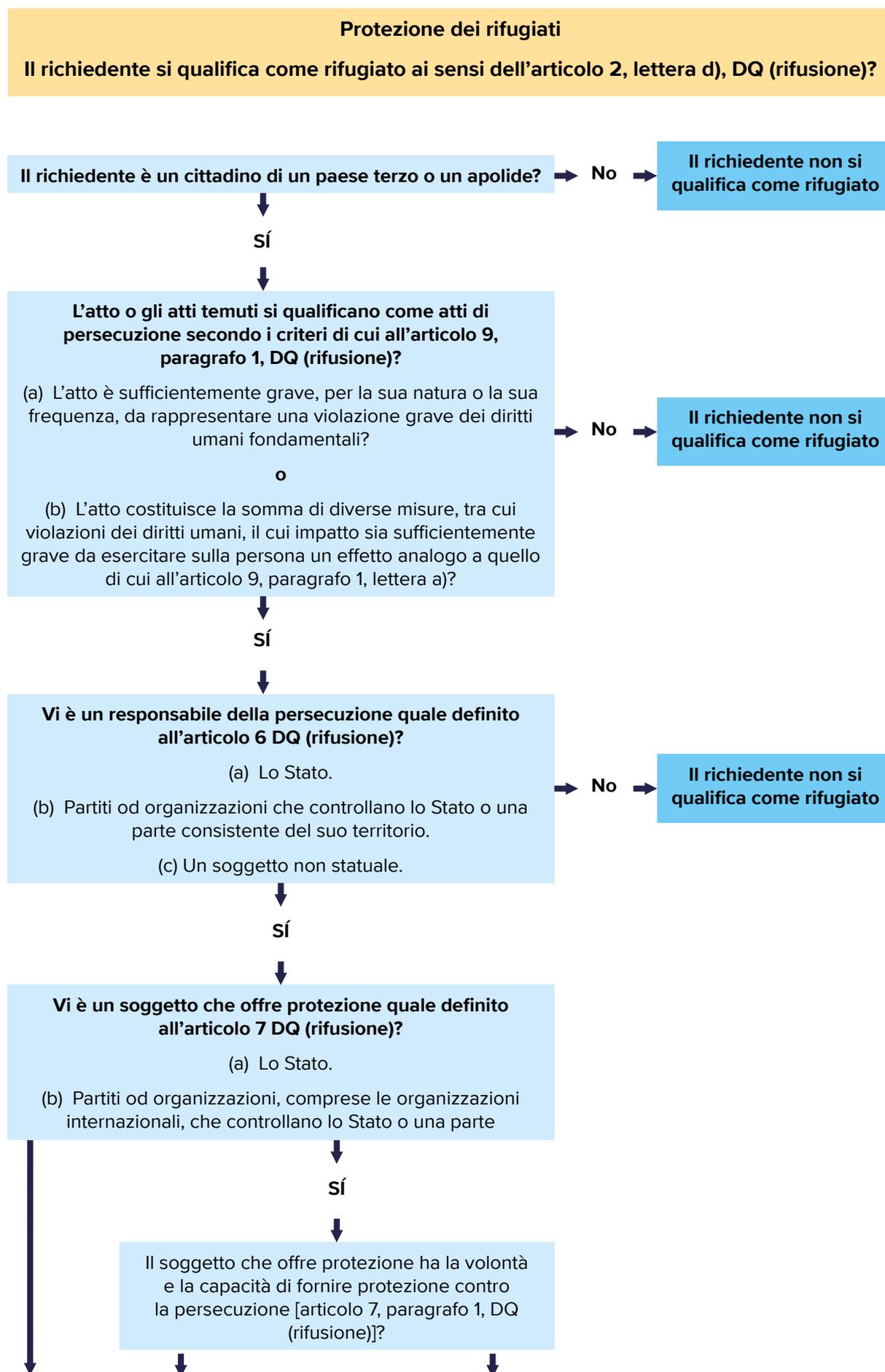
Nonostante le differenze di cui sopra, non bisogna dimenticare che la protezione sussidiaria è uno status specifico. A differenza delle persone che non possono essere respinte ai sensi dell'articolo 3 CEDU, coloro che soddisfano le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria godono di uno status avente diritti e benefici specifici; non esiste alcuno status ai sensi del diritto dell'Unione per le persone rientranti nella prima categoria¹⁴⁵⁹. Tuttavia, il fatto che i cittadini di paesi terzi che non possono essere respinti non godano di uno status specifico disciplinato dal diritto dell'Unione non pregiudica gli altri diritti sanciti dalla Carta UE, quali il diritto alla dignità umana (articolo 1) e il rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7).

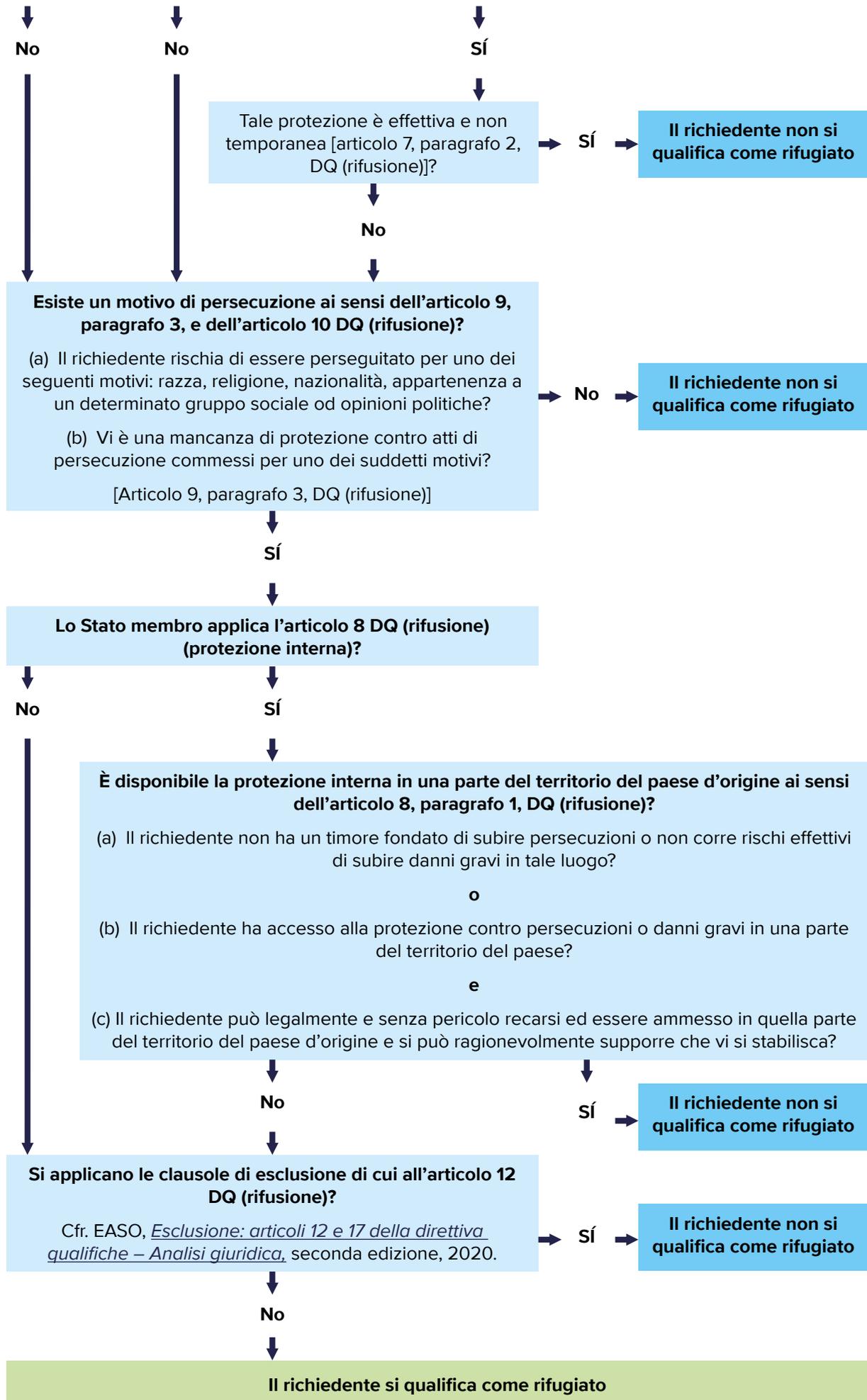
¹⁴⁵⁹ Questa differenza si rispecchia anche nell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva rimpatri e nel fatto che una decisione di rimpatrio deve essere emessa anche se l'allontanamento è impossibile in ragione del principio di non respingimento. Cfr. CGUE, sentenza del 3 giugno 2021, *BZ/Westerwaldkreis*, C-546/19, EU:C:2021:432, punti da 55 a 59. Cfr. anche CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 89.





Appendice A: Alberi decisionali

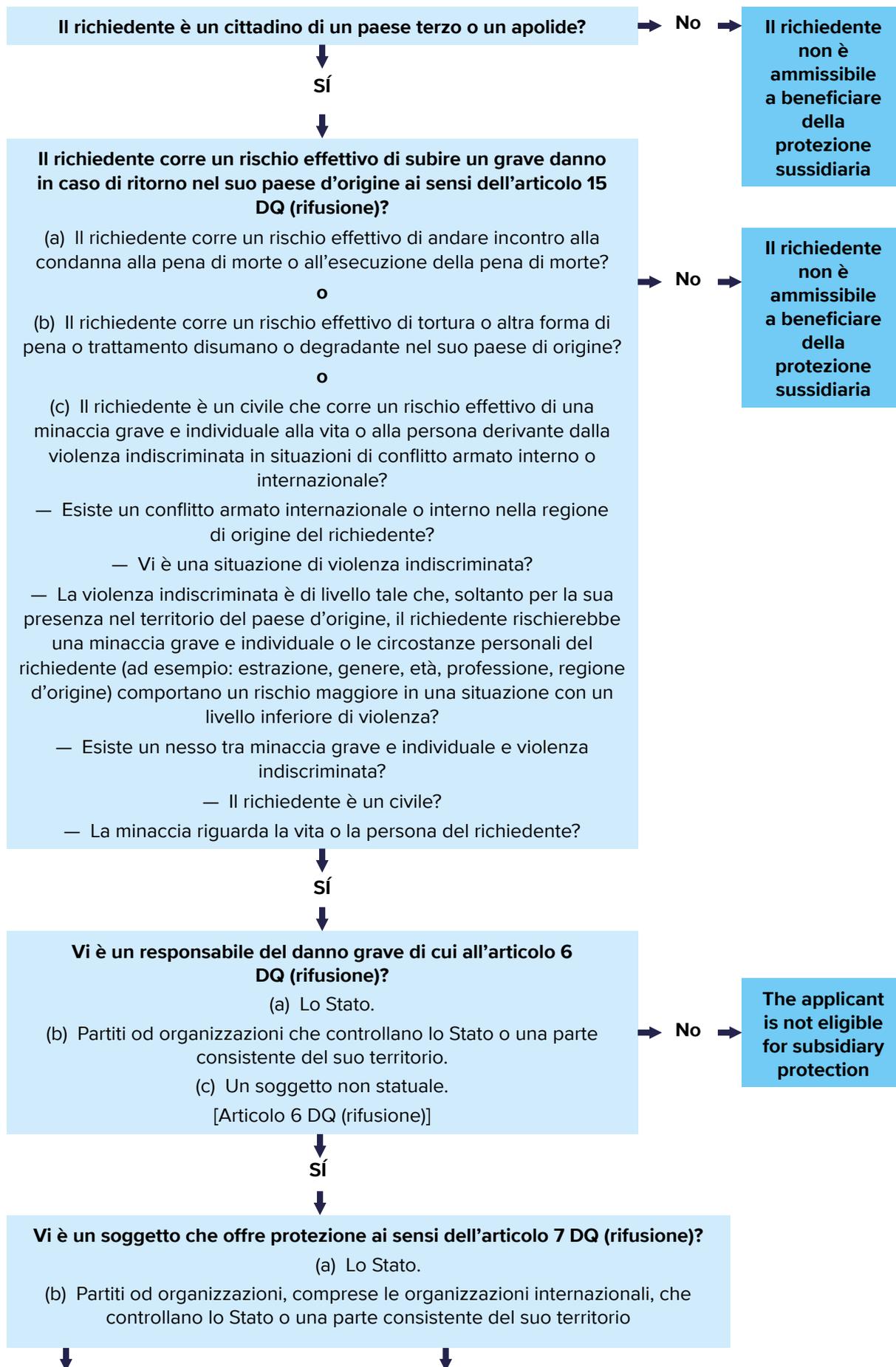


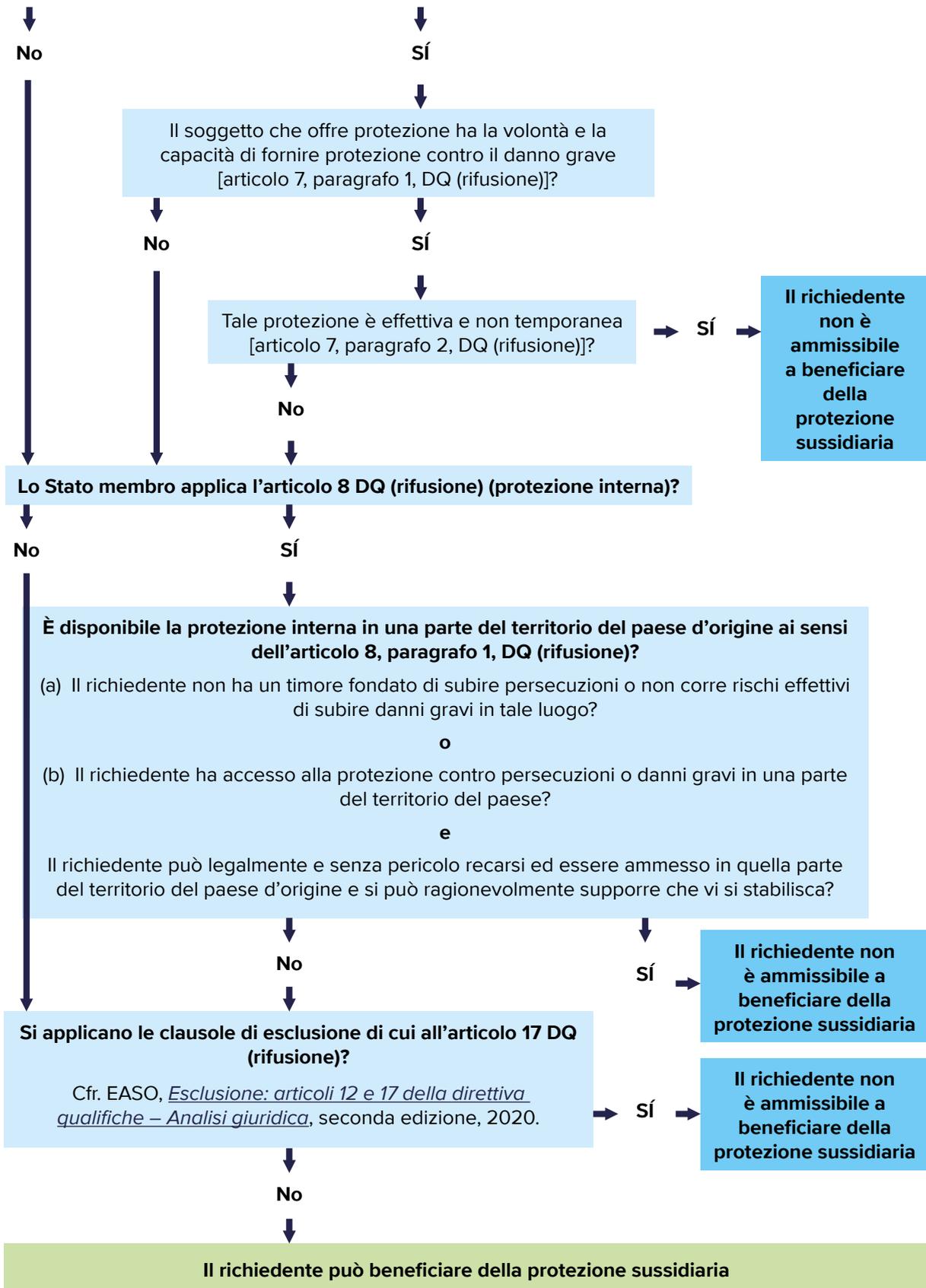




Protezione sussidiaria

Se il richiedente non si qualifica come rifugiato, può beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 2, lettera f), DQ (rifusione)?





Protezione al di fuori dell'ambito di applicazione della DQ (rifusione)

Se il richiedente non soddisfa le condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati o della protezione sussidiaria, si può ritenere che abbia diritto a qualsiasi forma di protezione ai sensi del diritto nazionale, ma al di fuori dell'ambito di applicazione della DQ (rifusione), ad esempio per motivi compassionevoli o umanitari [considerando 15 DQ (rifusione)]?





Appendice B: Fonti primarie

1. Diritto dell'Unione europea

1.1. Diritto primario dell'Unione europea

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata modificata dal trattato di Lisbona del 1° dicembre 2009) (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47).

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (modificata il 12 dicembre 2007).

Protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TFUE nel 2012 (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 295).

Protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegato al TFUE nel 2012, (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299).

Protocollo (n. 24) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea (GU n. 115 del 9.5.2008, pag. 305).

1.2. Diritto derivato dell'Unione europea

Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010 (GU L 468 del 30.12.2021, pag. 1).

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31) (regolamento Dublino III).

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60) [DPA (rifusione)].

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1) (direttiva anti-tratta dell'UE).

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 (rifusione) (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9).

Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11).



Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

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 (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1).

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12).

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1) (regolamento Dublino II).

Decisione quadro del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani (2002/629/GAI).

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

Posizione comune, del 4 marzo 1996, definita dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine «rifugiato» ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati (96/196/GAI) (GU L 63 del 13.3.1996, pag. 2).

2. Trattati internazionali di portata universale e regionale

2.1. Nazioni Unite

Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, 23 dicembre 2010.

Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), 13 dicembre 2006.

Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, 15 novembre 2000.

Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, 15 novembre 2000.

Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, 15 novembre 2000.

Protocollo opzionale alla convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, 25 maggio 2000.





Protocollo opzionale alla convenzione dei diritti del fanciullo concernente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, 25 maggio 2000.

Statuto di Roma della Corte penale internazionale, 17 luglio 1998

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 20 novembre 1989.

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 10 dicembre 1984.

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, 18 dicembre 1979.

Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, 30 agosto 1967.

Protocollo relativo allo status dei rifugiati, 31 gennaio 1967.

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 16 dicembre 1966.

Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 16 dicembre 1966.

Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, 7 marzo 1966.

Convenzione sullo statuto degli apolidi, 28 settembre 1954.

Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 28 luglio 1951.

Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi, 25 luglio 1951.

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, UNGA, 10 dicembre 1948.

Carta delle Nazioni Unite, 26 giugno 1945.

2.2. Consiglio d'Europa

Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (16 maggio 2005).

Protocollo n. 13 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza, 3 maggio 2002.

Convenzione europea sulla nazionalità, 6 novembre 1997.

Carta sociale europea riveduta, 3 maggio 1996.

Protocollo n. 6 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte, 28 aprile 1983.

Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima, 6 maggio 1963.

Carta sociale europea, 18 ottobre 1961.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 4 novembre 1950.



2.3. Altri strumenti internazionali

Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II), 8 giugno 1977.

Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 12 agosto 1949.

Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, 12 agosto 1949.

Società delle Nazioni, Protocol relating to a Certain Case of Statelessness, 12 aprile 1930.

2.4. Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e del Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1820(2008), S/Res/1820(2008), 19 giugno 2008.

UNGA, Patto globale sui rifugiati, A/RES/73/151, 17 dicembre 2018.

UNGA, Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, A/RES/73/195, 11 luglio 2018.

Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite, Risoluzione sul diritto umano a un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 8 ottobre 2021.





Appendice C: Giurisprudenza

L'elenco delle cause di cui all'appendice C rispecchia la struttura e le sezioni della presente analisi giuridica, affinché il lettore possa trovare riunite insieme le cause pertinenti per i medesimi temi.

All'interno di ogni sezione, le cause sono elencate in ordine di data, dalla più recente alla più datata e, all'interno di tale elenco, le cause sono classificate per giurisprudenza:

- organi giudiziari europei, ossia innanzitutto la CGUE, seguita dalla Corte EDU, con le sentenze che precedono le conclusioni degli avvocati generali nel caso delle sentenze della CGUE e con le sentenze che precedono le decisioni nel caso della Corte EDU;
- giurisprudenza nazionale degli Stati membri dell'UE (i casi sono ordinati alfabeticamente per paese e poi secondo la gerarchia nazionale);
- giurisprudenza nazionale di Stati terzi (i casi sono ordinati alfabeticamente per paese e poi secondo la gerarchia nazionale);
- giurisprudenza internazionale¹⁴⁶⁰.

Introduzione generale

CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2021, *LW/Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:898.

CGUE, sentenza del 19 novembre 2020, *EZ/Bundesrepublik Deutschland*, C-238/19, EU:C:2020:945, punti 40 e 42.

CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, *M/Ministerstvo vnitra e X, XI/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punto 74.

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti 43 e da 72 a 74.

CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, *Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-369/17, EU:C:2018:713, punto 40.

CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punti da 36 a 38.

CGUE, sentenza del 9 marzo 2017, *Petya Mikova/Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol*, C-406/15, EU:C:2017:198.

CGUE (GS), sentenza del 7 marzo 2017, *X e XI/Etat belge*, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punti 49 e 51.

CGUE (GS), sentenza del 1° dicembre 2016, *Mohamed Daouidi/Bootes Plus SL e a.*, C-395/15, EU:C:2016:917, punti da 40 a 41.

CGUE (GS), sentenza del 7 giugno 2016, *Mehrdad Ghezelbash/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, EU:C:2016:409, punto 60.

CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, *Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Oosso/Region Hannover*, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 29.

¹⁴⁶⁰ Le fonti della CIG sono elencate dopo le sentenze degli organi giudiziari internazionali.



- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, Mohamed M'Bodj/Etat belge, C-542/13, EU:C:2014:2452, punti 38, 40 e da 43 a 46.
- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve/Moussa Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453.
- CGUE, sentenza dell'8 maggio 2014, HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-604/12, EU:C:2014:302, punti da 29 a 35.
- CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punto 40.
- CGUE, sentenza del 6 giugno 2013, MA, BT e DA/Secretary of State for the Home Department, C-648/11, EU:C:2013:367.
- CGUE (GS), sentenza del 19 dicembre 2012, El Kott e altri/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43.
- CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, Bundesrepublik Deutschland/Y e Z, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punto 48.
- CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, punti da 113 a 121.
- CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 28.
- CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, EU:C:2009:94, punti 28 e 44.
- CGUE (GS), sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 37.
- CGUE, sentenza del 17 febbraio 1998, Lisa Jacqueline Grant/South-West Trains Ltd, C-249/96, EU:C:1998:63, punto 44.
- CGUE, sentenza del 18 ottobre 1990, Massam Dzodzi/Stato belga, cause riunite C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, punto 68.
- CGUE, sentenza del 18 ottobre 1989, Orkem/Commissione, C-374/87, EU:C:1989:387, punto 31.
- CGUE, conclusioni dell'avvocato generale de la Tour, del 12 maggio 2021, LW/Bundesrepublik Deutschland, C-91/20, punto 104.
- Corte EDU (GC), sentenza del 13 dicembre 2016, Paposhvili v Belgium, n. 41738/10, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, punti da 174 a 175.
- Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, Sufi and Elmi v United Kingdom, n. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, punti da 225 a 226.
- Vrhovno sodišče (Corte suprema, Slovenia), sentenza del 6 marzo 2014, I Up 79/2014.
- Upravno Sodišče (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza dell'8 gennaio 2014, Berisha and Pireva, I U 766/2013, SI:UPRS:2014:I.U.766.2013, punto 42.



Parte 1. Condizioni per il riconoscimento della protezione dei rifugiati

1.1. Introduzione

CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Oso/Region Hannover, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 28.

CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punto 39.

CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, Zuheyr Freyeh Halaf/Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet, C-528/11, EU:C:2013:342, punto 44.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, Bundesrepublik Deutschland/Y e Z, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punto 47.

CGUE (GS), sentenza del 17 giugno 2010, Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, EU:C:2010:351, punto 37.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 52.

1.2. Chi è il rifugiato?

CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, M/Ministerstvo vnitra e X, X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punti 76, da 79 a 92, 97, 99, 106 e da 109 a 110.

1.3. Ambito di applicazione personale e territoriale

CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2021, LW/Bundesrepublik Deutschland, C-91/20, EU:C:2021:898.

CGUE, sentenza del 23 maggio 2019, Mohammed Bilali/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, C-720/17, EU:C:2019:448.

CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, M/Ministerstvo vnitra e X, X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punto 74.

CGUE, sentenza del 12 marzo 2019, M.G. Tjebbes e altri/Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, EU:C:2019:189, punti da 2 a 6 e da 30 a 31.

CGUE (GS), sentenza del 7 marzo 2017, X e X/Etat belge, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173.

CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, Barbara Mercredi/Richard Chaffe, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829, punto 56.

CGUE, sentenza del 2 marzo 2010, Janko Rottmann/Freistaat Bayern, C-135/08, EU:C:2010:104, punti da 14 a 21 e da 48 a 58, segnatamente i punti 48 e da 50 a 54.



- CGUE, sentenza del 2 aprile 2009, *Domanda di pronuncia pregiudiziale: Korkein hallinto-oikeus - Finlandia*, C-523/07, EU:C:2009:225, punti da 37 a 41.
- CGUE, sentenza dell'11 novembre 2004, *Adanez-Vega/Bundesanstalt für Arbeit*, C-372/02, EU:C:2004:705, punto 37.
- CGUE, sentenza del 4 dicembre 1974, *Van Duyn/Home Office*, C-41/74, EU:C:1974:133, punto 22.
- CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, del 12 luglio 2018, *M.G. Tjebbes e altri/Minister van Buitenlandse Zaken*, C-221/17, EU:C:2018:572, punti 55 e 122.
- CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Maduro, del 30 settembre 2009, *Janko Rottman/Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2009:588, punti 17, 23 e da 29 a 34.
- Verwaltungsgerichtshof* (VwGH, Corte suprema amministrativa, Austria), sentenza del 30 settembre 2004, [2001/20/0410](#), AT:VWGH:2004:2001200410.X00.
- Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers* (RVV/CCE) (Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, Belgio), sentenza del 26 aprile 2016, n. [166.543](#), punto 3.8.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2014, n. [126.144](#), punto 2.8.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 19 maggio 2011, n. [61.832](#) ([sintesi in inglese](#)).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2010, n. [45.396](#) ([sintesi in inglese](#)).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 21 settembre 2010, n. [48.327](#), punto 4.2.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 25 novembre 2010, *VS v Ministry of Interior*, n. 6 Azs 29/2010-85 (cfr. [sintesi in inglese](#)).
- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 18 giugno 2014, n. [362703](#), FR:CESJS:2014:362703.20140618, pagg. 61-62.
- Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 30 dicembre 2009, *OFPPRA c M. C.*, n. [305226](#), FR:CESSR:2009:305226.20091230, pagg. 32-33.
- CNDA (Francia), decisione del 13 febbraio 2012, *M. D.M.L.*, n. 11026661C+, citata in CNDA, *Année 2021: Contentieux des réfugiés: jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*, pagg. 32-33.
- CNDA (Francia), sentenza del 16 novembre 2011, *M. D.*, n. 10018108 R, citata in CNDA, *Année 2011, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'état et de la Cour nationale de droit d'asile*, pag. 118.
- CNDA (Francia), sentenza del 30 marzo 2011, *M. L.*, n. 10013804, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011, 2012*, pagg. 17-18.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 dicembre 2010, *M. D.*, n. 09002572 C+, citata in CNDA, *Année 2010, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'état et de la Cour nationale de droit d'asile*, pagg. 33-36 e 59-61.
- Bundesverwaltungsgericht* (BVerwG, tribunale amministrativo federale, Germania), sentenza del 26 febbraio 2009, n. [10 C 50.07](#), BVerwG:2009:260209U10C50.07.0 ([traduzione in inglese](#)), punti da 29 a 30, 34 e 36.



- Verwaltungsgericht* (VG, tribunale amministrativo) Düsseldorf (Germania), sentenza del 26 febbraio 2018, 5 K 11138/17.A, DE:VGD:2018:0226.5K11138.17A.00.
- Supreme Court* (Corte suprema, Irlanda), sentenza del 14 giugno 2017, DT v Refugee Appeals Tribunal and Another, [2017] IESC 45.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 21 dicembre 2012, DT (No 2) v Refugee Appeal Tribunal and Others, [2012] IEHC 562.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 17 luglio 2009, AD v Refugee Appeals Tribunal and another, [2009] IEHC 326.
- Høyesterett* (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 14 dicembre 2020, HR-2020-2408-A (sintesi in inglese).
- Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 21 dicembre 2017, R (Hysaj and Others) v Secretary of State for the Home Department; Bakijasi v Secretary of State for the Home Department, [2017] UKSC 82.
- Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 25 marzo 2015, Pham v Secretary of State for the Home Department, [2015] UKSC 19, punto 25.
- Supreme Court* (Corte suprema, Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2013, Secretary of State for the Home Department v Al-Jedda, [2013] UKSC 62, punto 34.
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 9 dicembre 2004, Regina v Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others, [2004] UKHL 55, punto 16.
- Court of Appeal (England and Wales) (EWCA)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 30 luglio 2021, ZV (Lithuania) v Secretary of State for the Home Department [2021] EWCA Civ 1196.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 2 aprile 2009, MA (Ethiopia) v Secretary of State for the Home Department, [2009] EWCA Civ 289.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito) sentenza del 31 luglio 2000, Revenko v Secretary of State for the Home Department, [2000] EWCA Civ 500.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore) [Immigration and Asylum Chamber (IAC)], sezione Immigrazione e asilo, (Regno Unito), sentenza del 30 giugno 2011, ST (Ethnic Eritrean – Nationality – Return) Ethiopia CG, [2011] UKUT 252.
- Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione) (UKIAT), sentenza del 28 gennaio 2005, SG (Stateless Nepalese: Refugee? Removal Directions) Bhutan, [2005] UKIAT 00025, punti da 8 a 11.
- Federal Court of Appeal* (Corte d'appello federale, Canada), sentenza dell'11 maggio 1998, Thabet v Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [1998] 4 FC 21.
- CIG, sentenza del 6 aprile 1955, Nottebohm (Liechtenstein v Guatemala), ICJ Reports 1955, pagg. 4 e 20.
- CIG, sentenza del 20 novembre 1950, Asylum Case (Colombia/Perù), ICJ Reports, n. 71.



Corte permanente di giustizia internazionale, parere consultivo n. 4 del 7 febbraio 1923, *Decreti sulla nazionalità emanati a Tunisi e in Marocco.*

1.4. Atti di persecuzione (articolo 9, paragrafi 1 e 2)

CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2021:36, punto 49.

CGUE, sentenza del 19 novembre 2020, *EZ/Bundesrepublik Deutschland*, C-238/19, EU:C:2020:945, punti da 21 a 22, da 27 a 28, 38, 41, 46, 57 e 61.

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti 49 e da 57 a 58.

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Bahtiyar Fathi/Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-56/17, EU:C:2018:803, punti da 81 a 83, 94, da 96 a 98 e 101.

CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a./Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punto 67.

CGUE, sentenza del 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2015:117, punti da 21 a 22, da 24 a 25, 33, 35, 38, 44, 46, 49 e da 52 a 53.

CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punto 35.

CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti 39, 51, da 55 a 59 e 68.

CGUE, sentenza del 6 giugno 2013, *MA, BT e DA/Secretary of State for the Home Department*, C-648/11, EU:C:2013:367, punti da 58 a 59.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 40, da 53 a 57, da 60 a 61, da 65 a 68, 70, 72 e 78.

CGUE (GS), sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea*, C-540/03, EU:C:2006:429, punto 38.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, del 17 luglio 2014, *A, B e C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2111, punto 37.

Corte EDU (GC), sentenza del 25 giugno 2020, *S.M. v Croatia*, n. 60561/14, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114.

Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2017, *Adyan and Others v Armenia*, n. 75604/11, punto 67.

Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, *JK and Others v Sweden*, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punto 79.

Corte EDU (GC), sentenza del 1° luglio 2014, *SAS v France*, n. 43835/11, CE:ECHR:2014:0701JUD00438351.

Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) v United Kingdom*, n. 8139/09, CE:ECHR:2012:0117JUD00813909, punti 258, 260 e 262.





- Corte EDU (GC), sentenza del 7 luglio 2011, *Bayatyan v Armenia*, n. 23459/03, CE:ECHR:2011:0707JUD002345903.
- Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev v Cyprus and Russia*, n. 25965/04 CE:ECHR:2010:0107JUD002596504.
- Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *NA v United Kingdom*, n. 25904/07, CE:ECHR:2008:0717JUD002590407, punto 130.
- Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2001, *Hilal v United Kingdom*, n. 45276/99, CE:ECHR:2001:0306JUD004527699.
- Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering v United Kingdom*, n. 14038/88, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punto 113.
- VwGH (Austria), sentenza del 16 aprile 2002, n. 99/20/0483, AT:VWGH:2002:1999200483.X00, punto 5.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 giugno 2019, n. 223.104.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 giugno 2016, n. 170.819.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza dell'8 dicembre 2015, n. 157.905.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 novembre 2015, n. 156.927.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 12 maggio 2015, n. 145.367.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 4 febbraio 2013, n. 96.572.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza dell'11 dicembre 2012, n. 93.324.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 25 gennaio 2011, *RS v Ministry of Interior*, n. 6, Azs 36/2010-274 ([sintesi in inglese](#)).
- Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 12 febbraio 2019, KHO:2019:23 ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 29 maggio 2020, *M. C.*, n. 19053522.
- CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2019, *M. H.*, n. 19000104 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 20 novembre 2018, *M. H.*, n. 13027358 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 13 febbraio 2017, *M. E.*, n. 16017097 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 24 marzo 2015, *Mlle E*, n. 10012810 ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 13 marzo 2014, *M. FG*, n. 13016100.
- CNDA (Francia), sentenza del 14 novembre 2013, *M. C.*, n. 12024083 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 53-54.
- CNDA (Francia), sentenza del 12 maggio 2012, n. 8919247.
- CNDA (Francia), sentenza del 6 marzo 2012, *M. DS*, n. 11023420.
- CNDA (Francia), sentenza del 5 gennaio 2011, *M. M.*, n. 10015655 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 dicembre 2010, *M. D.*, n. 09002572 C+, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2010, 2011*, pagg. 33-36.



- CNDA (Francia), sentenza del 27 novembre 2009, *M. P.*, n. 643384/09002208, in CNDA, *Contentieux des réfugiés: Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile*, Année 2009, 2010, pagg. 90-91.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 febbraio 2013, n. [10 C 23.12](#), BVerwG:2013:200213U10C2312.0 ([traduzione in inglese](#)), punti 30, da 36 a 37 e 39.
- BVerwG (Germania), sentenza del 31 gennaio 2013, n. [10 C 15.12](#), BVerwG:2013:300713U1C5.12.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 36.
- BVerwG (Germania), sentenza del 10 dicembre 2010, n. [10 C 19.09](#), BVerwG:2010:091210B10C19.09.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 20.
- BVerwG (Germania), sentenza del 5 marzo 2009, n. [10 C 51.07](#), BVerwG:2009:050309U10C51.07.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 116.
- BVerwG (Germania), sentenza del 26 febbraio 2009, n. [10 C 50.07](#), BVerwG:2009:260209U10C50.07.0, 2009 ([traduzione in inglese](#)), punti 18 e 66.
- VG Bayreuth (Germania), sentenza del 7 maggio 2019, [4K17.33417](#).
- Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 26 giugno 2011, n. [195/126761](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 30 luglio 2002, 200203043/1.
- Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 19 settembre 2014, I U 1627/2013–17, punto 87.
- High Court* (Alta Corte, Australia), sentenza del 16 novembre 2000, *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v Haji Ibrahim*, [2000] HCA 55.
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 20 marzo 2003, *Sepe and Another, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department*, [2003] UKHL 15.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 2 aprile 2009, *MA (Ethiopia) v Secretary of State for the Home Department*, [2009] EWCA Civ 289, punto 59.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 7 novembre 2007, *JV (Tanzania) v Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 1532, punti 6 e 10.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 31 luglio 2007, *EB (Ethiopia) v Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ 809, punti 54 e 75.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 13 febbraio 1997, *Boban Lazarevic v Secretary of State for the Home Department*, [1997] EWCA Civ 1007.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 24 novembre 2016, *JA (child – risk of persecution) Nigeria*, [2016] UKUT 560, punto 25.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 dicembre 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, [2013] UKUT 00611, punto 120.



Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 13 novembre 2012, *MN and Others (Ahmadis – Country Conditions – Risk) Pakistan CG*, [2012] UKUT 00389.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 maggio 2012, *AK [Article 15(c)] Afghanistan CG*, [2012] UKUT 00163.

Immigration Appeal Tribunal (tribunale di appello per l'immigrazione), UKIAT (Regno Unito), sentenza del 28 giugno 2002, *Muzafa r Iqbal (Fair Trial – Pre-Trial Conditions) Pakistan CG*, [2002] UKIAT 02239.

Immigration Appeal Tribunal (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 19 luglio 2000, *Mustafa Doymus v Secretary of State for the Home Department*, [2000] HX-80112-99.

1.5. Timore fondato

CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2021:36, punti 27, da 56 a 57 e 61.

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti da 45 a 46 e da 50 a 51.

CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punto 33.

CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti 43, 60, da 64 a 68 e da 70 a 76.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 51, 68, 76, da 70 a 73 e da 75 a 80.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punti da 57 a 59, da 72 a 73, 89, 90, 94 e da 96 a 97.

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punti da 37 a 43.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale G. Hogan, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2020:342, punti da 55 a 56.

Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2009, *Koktysh v Ukraine*, n. 43707/07, CE:ECHR:2009:1210JUD004370707, punto 90.

Corte EDU (GC), sentenza del 28 febbraio 2008, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, *Saadi c Italia*, n. 37201/06, punti 129 e 140.

Corte EDU (GC), sentenza del 15 novembre 1996, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, *Chahal v United Kingdom*, n. 22414/93, punto 96.

Corte EDU, sentenza del 25 maggio 1993, *Kokkinakis/Greece*, n. 14307/88, CE:ECHR:1993:0525JUD001430788.

Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 29 maggio 2014, *XY v Ministero dell'Interno*, n. 5, *Azs 2/2013-26*.



- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'8 febbraio 2017, n. [379378](#), FR:CECHR:2017:379378.20170208.
- Commission des recours des réfugiés* (Commissione di ricorso per i rifugiati), CRR (Francia), decisione del 20 ottobre 1999, *Straracexka*, n. 140222.
- BVerwG (Germania), sentenza del 4 luglio 2019, [1 C 37.18](#), DE:BVerwG:2019:040719U1C37.18.0, punto 13.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 febbraio 2013, n. [10 C 23.12](#) (traduzione in inglese), BVerwG:2013:200213U10C2312.0, punti 19 e 27.
- BVerwG (Germania), sentenza del 7 febbraio 2008, n. [10 C 33.07](#), BVerwG:2008:070208B10C33.07.0, punti 40 e 41.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 29 marzo 2001, *Zgnat'ev v Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2001] IEHC 70, punto 6.
- Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 21 novembre 2018, 201701423/1/V2, NL:RVS:2018:3735, punti 5.6, 5.7 e 19.1.
- Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 24 aprile 2015, I U 411/2015-57, punto 74.
- Tribunale amministrativo (Slovenia), sentenza del 18 aprile 2014, *Essomba*, I U 1982/2013-45.
- Tribunale amministrativo (Slovenia), sentenza del 24 aprile 2014, *Mustafa*, I U 1474/2013-26.
- Supreme Court* (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 25 luglio 2012, *RT (Zimbabwe) and Others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, punto 55.
- Supreme Court* (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 7 luglio 2010, *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v Secretary of State for the Home Department* [2010] UKSC 31, punto 17.
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 16 dicembre 1987, *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Sivakumaran and Others*, pagg. 998 e seguenti.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 6 marzo 2019, *WA (Pakistan) v Secretary of State for the Home Department*, [2019] EWCA Civ 302.

1.6. Motivi di persecuzione (articolo 9, paragrafo 3, e articolo 10)

- CGUE, sentenza del 19 novembre 2020, *EZ/Bundesrepublik Deutschland*, C-238/19, EU:C:2020:945, punti da 46 a 47, 50 e da 59 a 60.
- CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Bahtiyar Fathil/Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-56/17, EU:C:2018:803, punto 78.
- CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punto 89.
- CGUE, sentenza del 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2015:117, punto 24.



CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti da 45 a 46, da 48 a 49, da 66 a 67 e 70.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 46 e da 62 a 63.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, dell'11 novembre 2014, *Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2014:2360, punti da 48 a 60.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Bot, del 19 aprile 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:224, punto 34.

Corte EDU, sentenza del 15 giugno 2010, *SH v United Kingdom*, n. 19956/06, CE:ECHR:2010:0615JUD001995606.

Corte EDU (GC), sentenza del 13 novembre 2007, *DH and Others v Czech Republic*, n. 57325/00, CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, punto 60.

Corte EDU (GC), sentenza del 10 maggio 2001, *Cyprus v Turkey*, n. 25781/94, CE:ECHR:2001:0510JUD002578194, punto 306.

Commissione europea dei diritti dell'uomo, relazione del 14 dicembre 1973, *East African Asians v United Kingdom*, nn. da 4403/70 a 4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, da 4476/70 a 4478/70, 4486/70, 4501/70 e da 4526/70 a 4530/70.

Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale, Austria), sentenza del 10 aprile 2017, [W268 2127664-1](#).

Tribunale amministrativo federale (Austria), sentenza del 3 aprile 2017, [W169 2112518](#).

Asylgerichtshof (tribunale dell'asilo, Austria), sentenza del 29 gennaio 2013, [E1 432053-1/2013](#) (sintesi in inglese), punto 4.4.2.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 26 agosto 2021, n. [258.620](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 2 agosto 2021, n. [258.932](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 2 agosto 2021, n. [259.933](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 18 giugno 2021, n. [256.782](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 giugno 2021, n. [256.674](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 31 maggio 2021, n. [255.346](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 maggio 2021, n. [255.071](#), punto 4.12.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 18 maggio 2021, n. [254.685](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 aprile 2021, n. [253.723](#), punto 5.6.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 19 giugno 2019, n. [222.826](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 24 aprile 2019, n. [220.190](#) (sintesi in inglese), punto 4.2.1.8.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 dicembre 2015, n. [158.868](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 marzo 2014, n. [121.425](#), punto 4.7.

RVV/CCE (Belgio), sentenza dell'11 settembre 2013, n. [109.598](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 9 giugno 2011, n. [62.867](#) (sintesi in inglese).

- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 12 ottobre 2010, n. [49.339](#).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 settembre 2009, n. [32.222](#).
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 12 aprile 2021, n. 5, [Azs 317/2020-28](#), punto 20.
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 2 agosto 2012, *HR v Ministry of the Interior*, n. 5, [Azs 2/2012-49](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 30 settembre 2008, *SN v Ministry of Interior*, n. 5, [Azs 66/2008-70](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 10 gennaio 2007, n. 6, [Azs 80/2006-64](#).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 5 ottobre 2006, n. 2, [Azs 66/2006-52](#).
- Commissione dei ricorsi dei rifugiati (Danimarca), decisione del 16 gennaio 2017, decisione non numerata ([sintesi in inglese](#)).
- Commissione dei ricorsi dei rifugiati (Danimarca), decisione del 10 maggio 2017, decisione non numerata ([sintesi in inglese](#)).
- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 25 luglio 2013, n. [350661](#), FR:CESEC:2013:350661.20130725 ([sintesi in inglese](#)), punto 5.
- Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 21 dicembre 2012, *Ms A.B.*, n. [332491](#), FR:CEASS:2012:332491.20121221 ([sintesi in inglese](#)).
- Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 14 giugno 2010, *OFPRA/M. A.*, n. 323669, FR:CESSR:2010:323669.20100614 ([sintesi in inglese](#)).
- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, sezioni riunite, Francia), sentenza del 23 giugno 1997, *M. O.*, n. 171858.
- CNDA (Francia), sentenza del 1° luglio 2021, *Mme D.*, n. 19043893 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 29 giugno 2021, n. 20013918, *Mme A.* ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 5 maggio 2021, *Mme D.*, n. 20030921 ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 30 aprile 2021, n. [253.776](#) ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 25 novembre 2020, *M. A.*, n. 19044153.
- CNDA (Francia), sentenza del 14 settembre 2020, *Mme A.*, 19055889 ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 29 maggio 2020, *M. C.*, n. 19053522.
- CNDA (Francia), sentenza del 28 maggio 2020, *M. K.*, n. 19051793 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 3 ottobre 2019, *M. H.*, n. 18031476.
- CNDA (Francia), sentenza del 19 giugno 2019, *M. M.*, n. 18023875 C+.
- CNDA (Francia), sentenza del 20 marzo 2019, *Mme K.*, n. 18030347.
- CNDA (Francia), sentenza del 20 marzo 2019, *M. H.*, n. 17000413.
- CNDA (Francia), sentenza del 12 marzo 2019, *Mme B.*, n. 17028590.
- CNDA (Francia), sentenza dell'8 gennaio 2019, *M. S.*, n. 17049487 R.
- CNDA (Francia), sentenza del 28 novembre 2018, *M. O.*, n. 18007777 R.



- CNDA (Francia), sentenza del 20 novembre 2018, *M. H.*, n. 13027358 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 luglio 2018, *Mme D.*, n. 17042624 R, punto 3.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 luglio 2018, *Mme E.*, n. 15031912 A.
- CNDA (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, *M. N.*, n. 18003724 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 4 giugno 2018, *M. M.A.*, n. 16039973 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2017, *M. I.*, n. 16014605 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 21 giugno 2016, *M. Q.*, n. 15004692 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 24 marzo 2015, *Mlle E.*, n. 10012810.
- CNDA (Francia), sentenza del 16 marzo 2015, *M. A.*, n. 14032693.
- CNDA (Francia), sentenza del 12 dicembre 2014, *M. B.*, n. 14007634, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 30-32.
- CNDA (Francia), sentenza del 26 giugno 2014, *Mme D.*, n. 13023823 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 46-47.
- CNDA (Francia), sentenza del 3 giugno 2014, *M. N.M.*, n. 14000522 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 48-49.
- CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2012, *M. B.N.*, n. 12013647 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2012*, 2013, pagg. 62-63.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 settembre 2011, *M. D.*, n. 11007337 (sintesi in inglese).
- CNDA (Francia), sentenza del 21 novembre 2011, *Mlle M. M.*, n. 11010494 C, pagg. 81-82.
- CNDA (Francia), sentenza del 29 luglio 2011, *M. W.*, n. 08015548 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pagg. 86-87.
- CNDA (Francia), sentenza del 4 luglio 2011, *M. K.*, n. 11002234 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pagg. 90-91.
- CNDA (Francia), sentenza del 10 gennaio 2011, *M. N.*, n. 09012710 C+, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2011*, 2012, pag. 80.
- CNDA (Francia), sentenza del 20 dicembre 2010, *M. N.*, n. 10004872 in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'état et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2010*, 2011, pag. 48.
- Commissione di ricorsi per i rifugiati (Francia), decisione del 17 febbraio 1995, *Mme M.*, n. 94006878.
- Commissione di ricorsi per i rifugiati (Francia), decisione del 17 febbraio 1995, *M. A.*, n. 94010533.



- Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) (Corte costituzionale federale, Germania), decisione del 10 luglio 1989, [2 BvR 502/86 u.a.](#), vol. 80, pag. 315 ([traduzione in inglese](#)).
- BVerwG (Germania), decisione del 23 settembre 2019, [1 B 54.19](#), DE:BVerwG:2019:230919B1B54.19.0, punto 8.
- BVerwG (Germania), sentenza del 24 novembre 2009, n. [10 C 24.08](#) ([traduzione in inglese](#)), punto 16.
- Verwaltungsgerichtshof* (VGH) (Alta Corte amministrativa) del Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 7 marzo 2013, [A 9 S 1872/12](#), DE:VGHBW:2013:0307.A9S1872.12.0A.
- VGH del Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 3 novembre 2011, [A 8 S 1116/11](#) ([sintesi in inglese](#)).
- VG di Braunschweig, sentenza del 27 aprile 2021, [2 A 340/18](#), DE:VGBRAUN:2021:0427.2A340.18.00, punto 28.
- VG di Stoccarda (Germania), sentenza del 17 dicembre 2020, [A 1 K 3918/20](#).
- VG di Meiningen (Germania), sentenza del 23 novembre 2020, [2 K 22386/17](#).
- VG di Berlino (Germania), sentenza del 17 settembre 2020, [34 K 537.17 A](#).
- VG di Halle (Germania), sentenza del 28 febbraio 2019, [7 A 49/17 HAL](#).
- VG di Monaco di Baviera (Germania), sentenza del 19 aprile 2016, [M 12 K 16.30473](#), punto 28.
- VG di Gelsenkirchen (Germania), sentenza del 18 luglio 2013, [K 4418/11.A](#) ([sintesi in inglese](#)).
- VG di Monaco di Baviera (Germania), sentenza del 21 settembre 2011, [M 11 K 11.30081](#) ([sintesi in inglese](#)).
- VG di Berlino (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, [33 K 79.10 A](#) ([sintesi in inglese](#)).
- VG di Augusta (Germania), sentenza del 16 giugno 2011, [Au 6 K 11.30092](#) ([sintesi in inglese](#)).
- VG di Stoccarda (Germania), sentenza dell'8 settembre 2008, [A 10 K 13/07](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Corte d'appello amministrativa del Pireo (Grecia), sentenza del 12 giugno 2019, n. [A401/2019](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 26 giugno 2011, n. [95/126761](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Fővárosi Törvényszék* (tribunale metropolitano, Ungheria), sentenza dell'11 luglio 2013, [MAA v Office of Immigration and Nationality](#), 6.K.31893/2013/6 ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunale metropolitano (Ungheria), sentenza del 5 ottobre 2011, [KH v Office of Immigration and Nationality](#), n. 6.K.34.440/2010/20 ([sintesi in inglese](#)).
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 9 novembre 2016, [SM v Refugee Appeals Tribunal](#) [2016] IEHC 638, punto 54.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 10 dicembre 2014, [SJL v Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Attorney General](#), [2014] IEHC 608, punto 50.
- Corte Suprema di Cassazione (Italia), sentenza del 27 novembre 2020, n. 29739 ([sintesi in inglese](#)).





- Tribunale ordinario di Perugia (Italia), sentenza del 31 gennaio 2021, n. 2646/2017 ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunale di Genova (Italia), sentenza del 13 maggio 2016, decisione non numerata ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunal administratif* (tribunale amministrativo, Lussemburgo), sentenza del 17 novembre 2020, n. [43028](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie* (Corte suprema amministrativa di Varsavia, Polonia), sentenza del 12 marzo 2013, n. [II OSK 126/07](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 14 febbraio 2012, [I U 42.2012](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunal Supremo* (Corte suprema, Spagna), sentenza del 21 settembre 2012, n. 65/2012, ES:TS:2012:5907.
- Corte suprema (Spagna), sentenza del 21 settembre 2012, n. 75/2012, ES:TS:2012:5908.
- Corte suprema (Spagna), sentenza del 6 luglio 2012, n. 6426/2011, ES:TS:2012:4824.
- Corte suprema (Spagna), sentenza del 15 giugno 2011, n. 1789/2009, ES:TS:2011:4013.
- Corte suprema (Spagna), sentenza del 24 febbraio 2010, n. [429/2007](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 21 aprile 2011, [UM 7851-10](#) ([sintesi in inglese](#)).
- High Court* (Alta Corte, Australia), *Chen Shi Hai v Minister for Immigration and Multicultural Affairs*, [2000] 170 ALR 553, punto 73.
- Supreme Court* (Corte suprema, Canada), *Attorney General v Ward*, [1993] 2 SCR. 689.
- Federal Court* (tribunale federale, Canada), sentenza del 28 settembre 1994, *Baffoe v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1994] 85 FTR 68 (Can FCTD).
- Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione dell'11 settembre 2008, n. [76044](#).
- Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione del 6 settembre 2002, n. [72635/01](#), punto 173.
- Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione del 30 aprile 1992, n. [1/92 Re SA](#).
- Supreme Court* (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 25 luglio 2012, *RT (Zimbabwe) and Others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, punto 44.
- Supreme Court* (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 7 luglio 2010, *HJ (Iran) and HT (Cameroon) v Secretary of State for the Home Department*, [2010] UKSC 31, come affermato da Lord Hope.
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 25 marzo 1999, *Islam v Secretary of State for the Home Department Immigration Appeal Tribunal and Another, ex parte Shah*, [1999] UKHL 20, come affermato da Lord Steyn e da Lord Hoffmann.
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 18 ottobre 2006, *Secretary of State for the Home Department v K; Fornah v Secretary of State for the Home Department*, [2006] UKHL 46, punti 17, 31, 45 e 110.



- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 6 marzo 2019, *WA (Pakistan) v Secretary of State for the Home Department*, [2019] EWCA Civ 302.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 26 luglio 2011, *ZA (Kuwait) v Secretary of State for the Home Department*, [2011] EWCA Civ 1082.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 22 marzo 2011, *DS (Afghanistan) v Secretary of State for the Home Department*, [2011] EWCA Civ 305.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 30 giugno 1995, *Savchenkov v Secretary of State for the Home Department*, [1995] EWCA Civ 47, punto 28.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 22 ottobre 2020, *Mx M (gender identity – HJ (Iran) – terminology) El Salvador*, [2020] UKUT 313.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 24 luglio 2013, *NM (documented/undocumented Bidoon: risk) Kuwait CG*, [2013] UKUT 356.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 30 giugno 2011, *ST (Ethnic Eritrean – Nationality – Return) Ethiopia CG*, [2011] UKUT 252.
- AIT (Regno Unito), sentenza del 29 novembre 2007, *HS (returning asylum seekers) Zimbabwe CG*, [2007] UKAIT 94.
- Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 15 marzo 2007, *LQ (age: immutable characteristic) Afghanistan*, [2008] UKAIT 0005.
- AIT (Regno Unito), sentenza del 21 giugno 2006, *HE v Secretary of State for the Home Department CG*, [2006] UKAIT 00051.
- Immigration Appeal Tribunal* (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 15 settembre 2004, *BA and Others (Bedoon – statelessness – risk of persecution) Kuwait CG*, [2004] UKIAT 00256.
- UKIAT, sentenza del 24 novembre 2000, *Gomez (non-state actors: Acero-Garces disapproved) (Colombia)*, [2000] UKIAT 00007, punti 30 e 46.
- Court of Appeals, 6th Circuit* (Corte d'appello, 6° circuito, Stati Uniti), sentenza del 20 maggio 2011, *StserbavHolder*, n. 09-4312 (USCA, 6th Circuit, 2011).
- CIG, sentenza del 4 febbraio 2021, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Qatar v United Arab Emirates)*.

1.7. Responsabili della persecuzione o del danno grave (articolo 6)

- CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2021:36, punto 57.
- CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Bahtiyar Fathi/Predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-56/17, EU:C:2018:803, punti 93, 96 e 98.



- CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punto da 51 a 57.
- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punto 35.
- CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punto 61.
- CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punto 69.
- CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 68.
- Corte EDU (GC), sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili v Belgium*, n. 41738/10, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, punto 183.
- Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, *JK and Others v Sweden*, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punto 50.
- Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2014, *AAM v Sweden*, n. 68519/10, CE:ECHR:2014:0403JUD006851910, punto 66.
- Corte EDU, sentenza del 19 dicembre 2013, *BKA v Sweden*, n. 11161/11, CE:ECHR:2013:1219JUD001116111, punto 42.
- Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *SA v Sweden*, n. 665523/10, CE:ECHR:2013:0627JUD006652310, punto 49.
- Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *DNM v Sweden*, n. 28379/11, CE:ECHR:2013:0627JUD002837911, punto 54.
- Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, nn. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, punto 282.
- Corte EDU (GC), sentenza del 29 aprile 1997, *HLR v France*, n. 24573/94, CE:ECHR:1997:0429JUD002457394, punto 40.
- Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 1996, *Ahmed v Austria*, n. 25964/94, CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, punto 22.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 ottobre 2012, n. 89.927, punto 4.9.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 20 ottobre 2010, n. 49.821, punto 4.8.1.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 6 novembre 2008, n. 18.419.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 15 maggio 2013, *AS v Ministry of the Interior*, n. 3, Azs 56/2012-81 (sintesi in inglese).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 22 maggio 2009, *AR v Ministry of the Interior*, n. 5, Azs 7/2009-98 (sintesi in inglese).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 21 aprile 2009, *SH v Ministry of Interior*, n. 2, Azs 13/2009-60 (sintesi in inglese).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 18 dicembre 2008, *SICH v Ministry of Interior*, n. 1, Azs 86/2008-101 (sintesi in inglese).



- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 30 dicembre 2009, *OFPRA/MC*, n. 305226.
- CNDA (Francia), sentenza del 29 novembre 2013, *M. M.*, n. 13018952 C+, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 63-64.
- CNDA (Francia), sentenza del 4 novembre 2013, *M. F.*, n. 13007332 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 54-55.
- CNDA (Francia), sentenza del 23 maggio 2013, *M. U.*, No 11010862 C+, in CNDA, *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pag. 71.
- CNDA (Francia), sentenza del 12 marzo 2013, *Mme H.K. épouse G.*, n. 12017176 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 72-73.
- CNDA (Francia), sentenza del 12 marzo 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 83-84.
- CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2012, n. 12015618 ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 14 aprile 2010, *M. K.*, n. 09004366 ([sintesi in inglese](#)).
- Commission des recours des réfugiés* (Commissione dei ricorsi dei rifugiati, Francia), decisione del 29 luglio 2005, *Mlle A.*, n. 487336, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 2005, 2006*, pagg. 65-66.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 febbraio 2013, n. [10 C 23.12](#) ([traduzione in inglese](#)), BVerwG:2013:200213U10C2312.0, punto 39.
- BVerwG (Germania), sentenza del 18 luglio 2006, n. [1 C 15.05](#), DE:BVerwG:2006:180706U1C15.05.0, punto 23.
- VG di Berlino (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, [33 K 79.10 A](#).
- VG di Augusta (Germania), sentenza del 16 giugno 2011, [Au 6 K 11.30092](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Fővárosi Törvényszék* (tribunale metropolitano, Ungheria), sentenza dell'11 luglio 2013, [MAA v Office of Immigration and Nationality](#), 6.K.31893/2013/6 ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest (Ungheria), sentenza del 18 giugno 2013, [RY \(Afghanistan\) v Office of Immigration and Nationality](#), 17.K.31893/2013/3-IV ([sintesi in inglese](#)).
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 25 giugno 2012, [WA \[DRC\] v Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General](#), [2012] IEHC 251, punti 36 e 40.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 1° marzo 2012, [JTM v Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General](#), [2012] IEHC 99, punti da 32 a 34 e 46.
- Tribunale di Cagliari (Italia), sentenza del 3 aprile 2013, [RG 8191-12](#) ([sintesi in inglese](#)), pagg. 7-8.





Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (tribunale amministrativo regionale di Varsavia, Polonia), sentenza del 30 settembre 2015, IV SA/Wa 961/15.

Consiglio per i rifugiati (Polonia), sentenza del 23 agosto 2012, [RdU-82/8/S/10](#) (sintesi in [inglese](#)).

Commissione per i rifugiati (Polonia), decisione dell'8 settembre 2010, [RdU-439-1/S/10](#) (sintesi in [inglese](#)).

Corte suprema (Spagna), sentenza del 19 febbraio 2010, n. [5051/2006](#).

Corte suprema (Spagna), sentenza del 16 febbraio 2009, n. [6894/2005](#), pag. 10.

Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 21 aprile 2011, [UM 7851-10](#) (sintesi in [inglese](#)).

Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 9 marzo 2011, UM 3363-10 e 3367-10 (sintesi in [inglese](#)).

House of Lords (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 6 luglio 2000, *Horvath v Secretary of State for the Home Department*, [2001] AC 489 [2000] UKHL 37, come affermato da Lord Hope of Craighead.

Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2002, *Rolandas Svazas v Secretary of State for the Home Department*, [2002] EWCA Civ 74, punto 16.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, [2014] UKUT 00442, punto 368.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 25 novembre 2011, *AMM and Others (conflict; humanitarian crisis; returnees; FGM) Somalia CG*, [2011] UKUT 445, punto 75 e da 90 a 91.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 febbraio 2010, *AM and BM (Trafficked Women) Albania CG*, [2010] UKUT 80, punti 165 e da 167 a 171.

Immigration Appeal Tribunal (tribunale di appello per l'immigrazione), UKIAT (Regno Unito), sentenza del 31 marzo 2005, *NM and Others (Lone Women – Ashraf) Somalia CG*, [2005] UKIAT 00076, punti 84 e 101.

1.8. Soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi (articolo 7)

CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2021:36, punti da 35 a 38, da 43 a 44, da 46 a 48 e da 52 a 53.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punti 53, 68, da 70 a 71, da 73 a 75, 89 e 95.

Corte EDU, sentenza del 26 luglio 2005, *N v Finland*, n. 38885/02, CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, punto 164.

Corte EDU, sentenza del 28 ottobre 1998, *Osman v United Kingdom*, n. 23452/94, CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, punti da 115 a 116.



- VwGH (Austria), sentenza del 23 febbraio 2021, [Ra 2020/18/0500](#), AT:VWGH:2021:RA2020180500.L04.
- VwGH (Austria), sentenza del 10 aprile 2020, [Ra 2019/19/0415](#), AT:VWGH:2020:RA2019190415.L01.
- VwGH (Austria), sentenza del 24 febbraio 2015, [Ra 2014/18/0063](#), AT:VWGH:2015:RA2014180063.L00.
- VwGH (Austria), sentenza del 4 marzo 2010, [2006/20/0832](#), AT:VWGH:2010:2006200832.X02.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 marzo 2015, n. [141.198](#).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 14 marzo 2012, n. [77.179](#).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 6 marzo 2012, n. [76.642](#), punto 5.3.3.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 9 giugno 2011, n. [62.867](#), punti 4.8.2 e 4.8.4.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 20 ottobre 2010, n. [49.821](#), punti 4.8.3 e 4.9.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 28 gennaio 2009, n. [22.175](#), punto 3.3.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza dell'8 febbraio 2021, n. [5](#), [Azs 454/2019-38](#).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 30 settembre 2013, *IJ v Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 24 luglio 2013, *DB v The Ministry of Interior*, n. 4, Azs 13/2013-34 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 27 ottobre 2011, *DK v Ministry of Interior*, n. 6, Azs 22/2011 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 25 gennaio 2011, *RS v Ministry of Interior*, n. 6, Azs 36/2010-274 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 18 dicembre 2008, *SIC h v Ministry of Interior*, n. 1, Azs 86/2008-101 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 31 ottobre 2008, *IG v Ministry of Interior*, n. 5, Azs 50/2008-62.
- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 19 giugno 2020, n. [435000](#), FR:CECHS:2020:435000.20200619.
- Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 27 luglio 2012, *M.B.*, n. [349824](#), FR:CESSR:2012:349824.20120727, punto 3.
- CNDA (Francia), sentenza del 17 febbraio 2020, n. 17049253 C+.
- CNDA (Francia), sentenza del 9 marzo 2016, *M. NY*, n. 15024258 in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2016, 2017*, pagg. 82-83.
- CNDA (Francia), sentenza del 29 novembre 2013, *M. A.*, n. 13018825 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2013, 2014*, pagg. 59-60.



CNDA (Francia), sentenza del 6 febbraio 2012, *M. et Mme M.*, n. 09002796 e 09002797 C, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2012, 2013*, pagg. 55-56.

CNDA (Francia), sentenza del 25 novembre 2011, *M. K.*, n. 10008275 ([sintesi in inglese](#)).

CNDA (Francia), sentenza del 6 aprile 2009, *M. K.*, n. 616907.

CNDA (Francia), sentenza del 23 aprile 2008, *Mlle N.*, n. 574495, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2008*, aprile 2009, pagg. 59-60.

Commission des recours des réfugiés (Commissione di ricorso per i rifugiati, Francia), decisione del 29 luglio 2005, *Mlle A.*, n. 487336, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, Année 2005, 2006*.

CRR, decisione del 25 giugno 2004, sessione plenaria, *M. B.*, n. 446177 ([sintesi in inglese](#)).

BVerwG (Germania), sentenza del 18 febbraio 2021, [1 C 4.20](#),
DE:BVerwG:2021:180221U1C4.20.0, punto 14.

BVerwG (Germania), sentenza del 1° giugno 2011, n. [10 C 25.10](#),
BVerwG:2011:010611U10C25.10.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 24.

BVerwG (Germania), sentenza del 24 febbraio 2011, n. [10 C 3.10](#),
BVerwG:2011:240211U10C3.10.0 ([traduzione in inglese](#)), punto 20.

VG di Braunschweig (Germania), sentenza del 27 aprile 2021, [2 A 340/18](#),
DE:VGBRAUN:2021:0427.2A340.18.00, punto 28.

VG di Karlsruhe (Germania), ordinanza del 28 maggio 2020, [A 10 K 10734/17](#).

VG di Ansbach (Germania), sentenza del 16 marzo 2017, [AN 1 K 16.32047](#).

VG di Gelsenkirchen (Germania), sentenza del 18 luglio 2013, [5a K 4418/11.A](#), pag. 10.

VG di Stoccarda (Germania), sentenza del 30 dicembre 2011, [A 11 K 2066/11](#), pag. 10.

VG di Colonia (Germania), sentenza del 12 ottobre 2011, [15 K 6103/10.A](#) ([sintesi in inglese](#)).

VG di Augusta (Germania), sentenza del 16 giugno 2011, [Au 6 K 11.30092](#) ([sintesi in inglese](#)).

VG di Colonia (Germania), sentenza del 15 settembre 2011, [15 K 6103/10.A](#) ([sintesi in inglese](#)).

VG di Berlino (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, [33 K 79.10 A](#) ([sintesi in inglese](#)), pag. 13.

VG di Stoccarda (Germania), sentenza dell'8 settembre 2008, [AK 10 K 13/07](#) ([sintesi in inglese](#)).

Comitato speciale d'appello (Grecia), decisione del 20 giugno 2012, *HK v General Secretary of the (former) Ministry of Public Order*, n. [95/48882](#) ([sintesi in inglese](#)).

Tribunale metropolitano (Ungheria), sentenza del 5 ottobre 2011, *KH v Office of Immigration and Nationality*, 6.K. 34.440/2010/20 ([sintesi in inglese](#)).

High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 21 dicembre 2021, *FM and RM v International Protection Appeals Tribunal and Minister of Justice*, [2021] IEHC 817, punto 30.

High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 14 novembre 2019, *B and Others v International Protection Appeals Tribunal*.



- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 25 giugno 2012, *WA [DRC] v Minister for Justice and Equality, Ireland and the Attorney General*, [2012] IEHC 251, punto 34.
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 9 dicembre 2009, *ASO v Refugee Appeals Tribunal and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, [2009] IEHC 607, punto 12.
- Tribunale di Roma (Italia), sentenza del 20 dicembre 2013, n. RG 4627/2010.
- Tribunale di Cagliari (Italia), sentenza del 3 aprile 2013, RG 8191-12 (sintesi in inglese), pagg. 7-8.
- Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 29 maggio 2012, 201108872/1/V1 (sintesi in inglese).
- Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 5 agosto 2008, AJDCoS, 200708107/1 (sintesi in inglese).
- Naczelny Sąd Administracyjny* (Corte suprema amministrativa, Polonia), sentenza dell'8 maggio 2008, OSK 237/07 (sintesi in inglese).
- Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 24 aprile 2015, U 411/2015-57.
- Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 9 marzo 2011, UM 3363-10 e 3367-10 (sintesi in inglese).
- House of Lords* (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 6 luglio 2000, *Horvath v Secretary of State for the Home Department*, [2001] AC 489, [2000] UKHL 37, pag. 3, come affermato da Lord Hope of Craighead, e pag. 8, come affermato da Lord Clyde.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 6 novembre 2008, *PS (Sri Lanka) v Secretary of State for the Home Department*, [2008] EWCA Civ 1213, punto 8.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 1° luglio 2004, *Michael Atkinson v Segretario di Stato per l'Interno*, [2004] EWCA Civ 846, punti da 21 a 22.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza dell'11 novembre 2003, *Bagdanavicius and Another, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department*, [2003] EWCA Civ 1605, punto 55, sottopunti da 5 a 6.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 19 dicembre 2001, *McPherson v Secretary of State for the Home Department*, [2001] EWCA Civ 1955.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 25 maggio 2001, *Banomova v Secretary of State for the Home Department*, [2001] EWCA Civ 807.
- Court of Session* (Scozia, Regno Unito), sentenza del 24 gennaio 2014, *SAC and MRM v Secretary of State for the Home Department*, [2014] CSOH 8, punto 52.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 19 giugno 2015, *NA and VA (Protection: Article 7(2) Qualification Directive) India*, [2015] UKUT 432, punti 13, 17 e da 70 a 71.





Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, [2014] UKUT 00442, punto 358.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 dicembre 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, [2013] UKUT 00611, punti da 119 a 120 e 123.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 24 gennaio 2011, *AW (Sufficiency of Protection) Pakistan*, punti 22, da 24 a 35 e da 37 a 40.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 febbraio 2010, *AM and BM (Trafficked Women) Albania CG*, [2010] UKUT 80, punti 182 e 216.

AIT (Regno Unito), sentenza dell'11 luglio 2007, *IM (Sufficiency of Protection) Malawi*, [2007] UKAIT 00071, punti 45 e 50.

AIT (Regno Unito), sentenza del 22 febbraio 2007, *AB (Protection – Criminal Gangs – Internal Relocation) Jamaica CG*, [2007] UKIAT 00018, punti 141 e 143.

1.9. Protezione all'interno del paese d'origine contro persecuzioni o danni gravi (articolo 8)

CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:472, punto 43.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 76.

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punto 43.

Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2014, *AAM v Sweden*, n. 68519/10, CE:ECHR:2014:0403JUD006851910, punti da 66 a 74.

Corte EDU, sentenza del 5 settembre 2013, *KAB v Sweden*, n. 886/11, CE:ECHR:2013:0905JUD00088611, punti da 80 a 85.

Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *SA v Sweden*, n. 665523/10, CE:ECHR:2013:0627JUD006652310, punto 56.

Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *DNM v Sweden*, n. 28379/11, CE:ECHR:2013:0627JUD002837911, punto 57.

Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *MYH and Others v Sweden*, n. 50859/10, CE:ECHR:2013:0627JUD005085910, punti da 64 a 66 e da 68 a 73.

Corte EDU, sentenza del 27 giugno 2013, *NMB v Sweden*, n. 68335/10, CE:ECHR:2013:0627JUD006833510, punto 43.

Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, n. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, punti 226, da 266 a 267, 277 e 291.

Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh v the Netherlands*, n. 1948/04, CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, punti da 141 a 144 e 349.

Corte EDU, sentenza del 6 marzo 2001, *Hilal v United Kingdom*, n. 45276/99, CE:ECHR:2001:0306JUD004527699, punto 67.



- Corte EDU (GC), sentenza del 15 novembre 1996, *Chahal v United Kingdom*, n. 22414/93, CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, punto 107.
- Verfassungsgerichtshof* (Corte costituzionale, Austria), sentenza del 24 febbraio 2021, [E3948/2020](#), AT:VFGH:2021:E3948.2020.
- Corte costituzionale (Austria), sentenza del 25 febbraio 2020, [E3446/2019](#), AT:VFGH:2020:E3446.2019 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte costituzionale (Austria), sentenza del 12 marzo 2013, [U1674/12](#), AT:VFGH:2013:U1674.2012 ([sintesi in inglese](#)), punto 2.1.
- VwGH (Austria), sentenza del 23 ottobre 2019, [Ra 2019/19/0221](#), AT:VWGH:2019:RA2019190221.L02 ([sintesi in inglese](#)).
- VwGH (Austria), sentenza del 23 gennaio 2018, [Ra 2018/18/0001](#), AT:VWGH:2018:RA2018180001.L00.
- VwGH (Austria), sentenza del 24 febbraio 2015, [Ra 2014/18/0063](#), AT:VWGH:2015:RA2014180063.L00.
- VwGH (Austria), sentenza del 13 ottobre 2006, [2006/01/0125](#), AT:VWGH:2006:2006010125.X00.
- VwGH (Austria), sentenza del 26 gennaio 2006, [2005/01/0057](#), AT:VWGH:2006:2005010057.X00.
- VwGH (Austria), sentenza del 28 giugno 2005, [2002/01/0414](#), AT:VWGH:2005:2002010414.X00.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 30 giugno 2011, n. [64.233](#), punto 5.4.2.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 30 settembre 2013, *IJ v Minister of the Interior*, n. 4, Azs 24/2013-34 ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 24 gennaio 2008, *EM v Ministry of Interior*, n. 4, Azs 99/2007-93 ([sintesi in inglese](#)).
- Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 7 febbraio 2019, [KHO:2019:22](#) ([sintesi in inglese](#)).
- Corte suprema amministrativa (Finlandia), sentenza del 18 marzo 2011, KHO:2011:25 ([sintesi in inglese](#)).
- Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 febbraio 2015, *Ms S*, n. [374167](#), FR:CESJS:2015:374167.20150211.
- Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 21 dicembre 2012, *Ms DF*, n. [332491](#), FR:CEASS:2012:332491.20121221 ([sintesi in inglese](#)).
- Conseil constitutionnel* (Consiglio costituzionale, Francia), decisione del 4 dicembre 2003, decisione n. [2003-485 DC](#), punto 17.
- CNDA (*Grande Formation*) (sessioni riunite, Francia), sentenza del 15 giugno 2021, *M. S.*, n. 20029676, punto 18.
- CNDA (Francia), sentenza dell'8 dicembre 2011, n. SOM09FSPVUL.
- CNDA (Francia), sentenza del 24 luglio 2012, n. SOM08FSPVUL.





- BVerwG (Germania), sentenza del 18 febbraio 2021, n. [1 C 4.20](#),
DE:BVerwG:2021:180221U1C4.20.0, punti da 18 a 20.
- BVerwG (Germania), sentenza del 31 gennaio 2013, n. [10 C 15.12](#) (traduzione in inglese),
BVerwG:2013:300713U1C5.12.0.
- BVerwG (Germania), sentenza del 29 maggio 2008, n. [10 C 11.07](#),
DE:BVerwG:2008:290508U10C11.07.0, punti da 19 a 20.
- BVerwG (Germania), sentenza del 1° febbraio 2007, n. [1 C 24.06](#),
BVerwG:2007:010207U1C24.06.0, punto 11.
- VG di Augusta (Germania), sentenza del 16 giugno 2011, [Au 6K11.30092](#) (sintesi in inglese).
- Tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest (Ungheria), sentenza dell'11 ottobre 2011,
6.k.34.830/2010/19 (traduzione non ufficiale).
- High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 16 luglio 2015, [KMA \(Algeria\) v Refugee Appeals Tribunal and Another](#) [2015] IEHC 472.
- High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 1° ottobre 2014, [MCA v Refugee Appeals Tribunal and Others](#), [2014] IEHC 504, punto 14.
- Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 21 marzo 2013, n. 201105922/1
(Kazakhstan).
- Corte d'appello per la migrazione (Svezia), sentenza del 14 gennaio 2009, UM 4118-07,
MIG:2009:4 (sintesi in inglese).
- Høyesterett (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 18 dicembre 2015, [HR-2015-02524-P](#),
n. 2015/203 (traduzione in inglese), punto 96.
- Corte d'appello di Borgarting (Norvegia), sentenza del 23 settembre 2011, [Abid Hassan Jama v Utlendingsnemnda, 10-142363ASD-BORG/01](#) (traduzione in inglese).
- House of Lords (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 14 novembre 2007, [Secretary of State for the Home Department v AH \(Sudan\) and Others](#), [2007] UKHL 49.
- House of Lords (Camera dei Lord, Regno Unito), sentenza del 15 febbraio 2006, [Januzi v Secretary of State for the Home Department](#), [2006] UKHL 5, punto 47.
- Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito),
sentenza del 23 ottobre 2013, [HF \(Iraq\) and Others v Secretary of State for the Home Department](#), [2013] EWCA Civ 1276, punti 20 e da 99 a 104, come affermato da Lord Justice Elias.
- Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito),
sentenza 22 maggio 2008, [AA \(Uganda\) v Secretary of State for the Home Department](#), [2008] EWCA Civ 579, punti da 22 a 33.
- Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 novembre 2015, [TG and Others \(Afghan Sikhs persecuted\) Afghanistan CG](#), [2015] UKUT 00595.
- Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2013, [CM \(EM Country Guidance; Disclosure\) Zimbabwe CG](#), [2013] UKUT 00059.
- Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 26 gennaio 2011, [SA \(Political Activist – Internal Relocation\) Pakistan](#), [2011] UKUT 30, punto 15.



1.10. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (*sur place*) (articolo 5)

CGUE, sentenza del 20 maggio 2021, *LR/Bundesrepublik Deutschland*, C-8/20, EU:C:2021:404.

CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punti da 74 a 76.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 70 e da 78 a 80.

Corte EDU, sentenza del 5 novembre 2019, *AA/Suisse*, n. 32218/17, CE:ECHR:2019:1105JUD003221817.

Corte EDU (GC), sentenza del 23 marzo 2016, *FG v Sweden*, n. 43611/11, CE:ECHR:2016:0323JUD004361111, punti 123, da 125 a 127, 137, 139, 141 e da 144 a 158.

Corte EDU, sentenza del 21 luglio 2015, *HS and Others v Cyprus*, n. 41753/10 e 13 altri ricorsi, CE:ECHR:2015:0721JUD004175310, punto 277.

Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2014, *AA v Switzerland*, n. 58802/12, CE:ECHR:2014:0107JUD005880212, punti da 38 a 43.

Corte EDU, sentenza del 15 maggio 2012, *SF v Sweden*, n. 52077/10, CE:ECHR:2012:0515JUD005207710, punti da 62 a 71.

VwGH (Austria), sentenza del 12 giugno 2020, *Ra 2019/18/0440*, AT:VWGH:2020:RA2019180440.L00.

VwGH (Austria), sentenza del 22 marzo 2017, *Ra 2016/18/0388*, AT:VWGH:2017:RA2016180388.L00.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 10 agosto 2015, n. 150.548.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 28 gennaio 2009, n. 22.144.

CNDA (Francia), sentenza del 4 febbraio 2016, *M. S.*, n. 15016079.

CNDA (Francia), sentenza del 19 dicembre 2013, *Mme N.G.*, n. 13005020.

BVerwG (Germania), sentenza del 24 settembre 2009, n. 10 C 25.08, BVerwG:2009:240909U10C25.08.0, punti 17 e 22.

BVerwG (Germania), sentenza del 18 dicembre 2008, n. 10 C 27.07, BVerwG:2008:181208U10C27.07.0 ([traduzione in inglese](#)), punti 14 e seguenti.

VGH della Baviera (Germania), sentenza del 13 febbraio 2019, 8 B 18.30257.

VG di Hannover (Germania), sentenza del 25 aprile 2019, 11 A 12311/17.

VG di Düsseldorf (Germania), sentenza del 26 febbraio 2018, 5 K 11138/17.A, DE:VGD:2018:0226.5K11138.17A.00.

High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 27 aprile 2012, *HM v Minister for Justice and Law Reform*, [2012] IEHC 176.

High Court (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 28 maggio 2009, *FV v Refugee Appeals Tribunal and Another*, [2009] IEHC 268.





Raad van State (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza dell'11 febbraio 2016, [201410123/1/V2](#), NL:RVS:2016:435.

Corte suprema amministrativa (Polonia), sentenza del 14 dicembre 2005, II OSK 1081/05.

Corte suprema amministrativa (Polonia), sentenza del 25 novembre 2015, II OSK 769/14.

Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), sentenza del 24 febbraio 2010, n. 429/2007 ([sintesi in inglese](#)).

Høyesterett (Corte suprema, Norvegia), sentenza del 17 marzo 2017, [HR-2017-569-A](#) ([sintesi in inglese](#)).

Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 13 aprile 2011, [RM \(Zimbabwe\) v Secretary of State for the Home Department](#), [2011] EWCA Civ 428.

Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 15 aprile 2008, [YB \(Eritrea\) v the Secretary of State for the Home Department](#), [2008] EWCA Civ 360, punti da 13 a 15 e 18.

Court of Appeal (England and Wales) [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 28 ottobre 1999, [Danian v Secretary of State for the Home Department](#), [1999] EWCA Civ 3000.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 20 gennaio 2022, [XX \(PJAK – sur place activities – Facebook\) Iran CG](#), [2022] UKUT 23, punti da 5 a 9.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 27 maggio 2021, [KK and RS \(Sur place activities, risk\) Sri Lanka CG](#), [2021] UKUT 130, punti da 406 a 415 e 510.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 20 febbraio 2020, [PS \(Christianity – risk\) Iran CG](#), [2020] UKUT 46, punti da 111 a 116.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC, sentenza del 12 agosto 2015, [BM and Others \(Returnees-Criminal and Non-Criminal\) DRC CG](#), [2015] UKUT 293.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 2 giugno 2015, [BM and Others \(Returnees-Criminal and Non-Criminal\) DRC CG](#), [2015] UKUT 293.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 1° febbraio 2011, [BA \(Demonstrators in Britain – risk on return\) Iran CG](#), [2011] UKUT 36.

AIT (Regno Unito), sentenza del 28 aprile 2009, [TL and Others \(Sur Place Activities – Risk\) Burma v Secretary of State for the Home Department CG](#), [2009] UKAIT 00017.

AIT (Autorità d'appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 1° settembre 2008, [LM \(Risks on Return\) Republic of Congo \(Congo-Brazzaville v Secretary of State for the Home Department CG](#), [2008] UKAIT 00064.

AIT (Regno Unito), sentenza del 19 maggio 2008, [HS \(Terrorist Suspect – Risk\) Algeria CG](#), [2008] UKAIT 00048, punto 126.

AIT (Regno Unito), sentenza del 7 ottobre 2005, [AA \(Involuntary returns to Zimbabwe\) Zimbabwe CG](#), [2005] UKAIT 144, punti da 35 a 36.



Parte 2. Requisiti per la protezione sussidiaria

2.1. Introduzione

CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, *Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-369/17, EU:C:2018:713, punti da 38 a 39.

CGUE, sentenza del 9 febbraio 2017, *M./Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General*, C-560/14, EU:C:2017:101, punto 23.

CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, *Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Ossel/Region Hannover*, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 31.

CGUE, sentenza dell'8 maggio 2014, *HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, EU:C:2014:302, punti 26, da 29 a 30, da 32 a 33 e 35.

CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, *Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, EU:C:2014:39, punto 33.

2.2. Chi ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria?

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punto 48.

2.3. Ambito di applicazione personale e territoriale [articolo 2, lettera f)]

Nessuna.

2.4. Danno grave (articolo 15)

CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:472, punti 20, da 24 a 28, da 32 a 33, 35 e da 40 a 43.

CGUE, sentenza del 15 aprile 2021, *Vogel Import Export NV/Belgische Staat*, C-62/20, EU:C:2021:288, punto 52.

CGUE, sentenza del 13 gennaio 2021, *Bundesrepublik Deutschland/XT*, C-507/19, EU:C:2021:3, punto 37.

CGUE, sentenza del 15 ottobre 2019, *Dumitru-Tudor Dorobantu*, C-128/18, EU:C:2019:857, punto 59.

CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, *M./Ministerstvo vnitra e X, X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punti 88 e 94.

CGUE (GS), sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, EU:C:2019:218, punto 91.

CGUE (GS), sentenza del 19 marzo 2019, *Bashar Ibrahim e a./Bundesrepublik Deutschland e Bundesrepublik Deutschland/Taus Magamadov*, cause riunite C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, EU:C:2019:219, punto 93.





- CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Bahtiyar Fathil/Predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-56/17, EU:C:2018:803, punti da 96 a 97.
- CGUE, sentenza del 25 luglio 2018, *ML*, domanda di pronuncia pregiudiziale, C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, punti da 92 a 93.
- CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punti 19, 30, da 36 a 41, da 43 a 46, da 48 a 49, 52, 54 e da 56 a 57.
- CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a./Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punto 68.
- CGUE (GS), sentenza del 5 aprile 2016, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punto 94.
- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punti 24, da 33 a 37, 39, 44 e 47.
- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve/Moussa Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 48.
- CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, *Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, EU:C:2014:39, punti da 23 a 24, da 26 a 27, 31 e 35.
- CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punti 28, da 32 a 40 e 44.
- CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, dell'11 febbraio 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:116, punti 51 e 59.
- Corte EDU (GC), sentenza del 6 dicembre 2021, *Savran v Denmark*, n. 57467/15, CE:ECHR:2021:1207JUD005746715.
- Corte EDU, sentenza del 17 giugno 2021, *Sándor Varga e altri c Ungheria*, n. 39734/15 e altre due, CE:ECHR:2021:0617JUD003973415, punti da 48 a 49.
- Corte EDU, sentenza del 25 marzo 2021, *Bivolaru et Moldovan c France*, nn. 40324/16 e 12623/17, CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, punti 111 e da 123 a 124.
- Corte EDU, sentenza dell'11 marzo 2021, *Feilazoo v Malta*, n. 6865/19, CE:ECHR:2021:0311JUD000686519, punti da 90 a 92.
- Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2021, *RR and Others v Hungary*, n. 36037/17, CE:ECHR:2021:0302JUD003603717, punti da 58 a 65.
- Corte EDU, sentenza de 1° ottobre 2019, *Savran v Denmark*, n. 57467/15, CE:ECHR:2019:1001JUD005746715, punti da 44 a 45 e da 50 a 67.
- Corte EDU, sentenza del 29 aprile 2019, *AM c France*, n. 12148/18, CE:ECHR:2019:0429JUD001214818, punto 125.
- Corte EDU, sentenza del 31 maggio 2018, *Al Nashiri v Romania*, n. 33234/12, CE:ECHR:2018:0531JUD003323412, punti 675 e 727.
- Corte EDU, sentenza del 1° febbraio 2018, *MA c France*, n. 9373/15, CE:ECHR:2018:0201JUD000937315, punti da 54 a 55.



- Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2017, *SF and Others v Bulgaria*, n. 8138/16, CE:ECHR:2017:1207JUD000813816, punti da 79 a 83.
- Corte EDU, sentenza del 19 settembre 2017, *Zolotorev v Russia*, n. 13408/07, CE:ECHR:2017:0919JUD001340807, punto 71.
- Corte EDU, sentenza del 25 aprile 2017, *Rezmiveş and Others v Romania*, nn. 61467/12, 39516/13, 48231/13 e 68191/13, CE:ECHR:2017:0425JUD006146712, punti da 75 a 79.
- Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2017, *Shestopalov v Russia*, n. 46248/07, CE:ECHR:2017:0328JUD004624807, punto 46.
- Corte EDU, sentenza del 14 febbraio 2017, *SK v Russia*, n. 52722/15, CE:ECHR:2017:0214JUD005272215, punto 61.
- Corte EDU, sentenza del 26 gennaio 2017, *X v Switzerland*, n. 16744/14, CE:ECHR:2017:0126JUD001674414, punti da 27 a 30, 57 e 64.
- Corte EDU, sentenza del 24 gennaio 2017, *Khamtokhu and Aksenchik v Russia*, nn. 60367/08 e 961/11, CE:ECHR:2017:0124JUD006036708, punto 73.
- Corte EDU, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri c Italia*, n. 16483/12, CE:ECHR:2016:1215JUD001648312, punti da 160 a 162 e 165.
- Corte EDU (GC), sentenza del 13 dicembre 2016, *Paposhvili v Belgium*, n. 41738/10, CE:ECHR:2016:1213JUD00417381, punti da 174 a 175, 183, da 188 a 192 e da 194 a 207.
- Corte EDU, sentenza del 20 ottobre 2016 *Muršić c Croazia*, n. 7334/13, CE:ECHR:2016:1020JUD000733413, punti da 103 a 141.
- Corte EDU, sentenza del 4 ottobre 2016, *TP and AT v Hungary*, nn. 37871/14 e 73986/14, CE:ECHR:2016:1004JUD003787114, punti da 49 a 50.
- Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, *JK and Others v Sweden*, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punti 17, 103, 105 e 117.
- Corte EDU, sentenza del 5 luglio 2016, *OM v Hungary*, n. 9912/15, CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, punto 53.
- Corte EDU, sentenza del 29 ottobre 2015, *AL (XW) v Russia*, n. 44095/14, CE:ECHR:2015:1029JUD004409514, punto 64.
- Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2015, *LM and Others v Russia*, nn. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, CE:ECHR:2015:1015JUD004008114, punto 123.
- Corte EDU (GC), sentenza del 28 settembre 2015, *Bouyid v Belgium*, n. 23380/09, CE:ECHR:2015:0928JUD00233800, punto 86.
- Corte EDU, sentenza del 10 settembre 2015, *RH v Sweden*, n. 4601/14, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, punto 60.
- Corte EDU, sentenza del 10 marzo 2015, *Varga e altri c Ungheria*, nn. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, e 64586/13, CE:ECHR:2015:0310JUD001409712, punti da 69 a 78.
- Corte EDU (GC), sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel v Switzerland*, n. 29217/12, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712.





- Corte EDU, sentenza del 30 settembre 2014, *Bulgaru v Moldavia*, n. 35840/09, CE:ECHR:2014:0930JUD003584009, punto 20.
- Corte EDU, sentenza del 4 settembre 2014, *Trabelsi v Belgium*, n. 140/10, CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, punti da 137 a 139.
- Corte EDU, sentenza del 24 luglio 2014, *Al Nashiri v Poland*, n. 28761/11, CE:ECHR:2014:0724JUD002876111, punti 456 e 578.
- Corte EDU, sentenza del 5 settembre 2013, *KAB v Sweden*, n. 886/11, CE:ECHR:2013:0905JUD000088611, punti 77 e 86.
- Corte EDU (GC), sentenza del 9 luglio 2013, *Vinter e altri c Regno Unito*, nn. 66069/09, 130/10 e 3896/10, CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, punti da 104 a 121.
- Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2013, *Aswat v United Kingdom*, n. 17299/12, CE:ECHR:2013:0416JUD001729912, punti 50 e da 55 a 57.
- Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2013, *SHH v United Kingdom*, n. 60367/10, CE:ECHR:2013:0129JUD006036710, punti 89 e 94.
- Corte EDU, sentenza del 18 ottobre 2012, *Bureš v Czech Republic*, n. 37679/08, CE:ECHR:2012:1018JUD003767908, punto 84.
- Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2012, *Radu Pop v Romania*, n. 14337/04, CE:ECHR:2012:0717JUD001433704, punto 96.
- Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2012, *Babar Ahmad and Others v United Kingdom*, nn. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09, CE:ECHR:2012:0410JUD002402707, punti 103, 178, 206, da 214 a 215, 219 e 222.
- Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Harkins and Edwards v United Kingdom*, nn. 9146/07 e 32650/07, CE:ECHR:2012:0117JUD000914607, punti da 122 a 123 e da 129 a 130.
- Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, nn. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, punti 218, 226, 241, 248, 250, 282 e da 291 a 292.
- Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece*, n. 30696/09, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punti da 219 a 220 e 263.
- Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 2010, *Porumb v Romania*, n. 19832/04, CE:ECHR:2010:1207JUD001983204, punto 72.
- Corte EDU, sentenza del 25 novembre 2010, *Amuyeva and Others v Russia*, n. 17321/06, CE:ECHR:2010:1125JUD001732106, punti da 83 a 84.
- Corte EDU (GC), sentenza del 1° giugno 2010, *Gäfgen v Germany*, n. 22978/05, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, punto 88.
- Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi v United Kingdom*, n. 61498/08, CE:ECHR:2010:0302JUD00614980, punti da 115 a 123.
- Corte EDU, sentenza del 17 dicembre 2009, *Denis Vasilyev v Russia*, n. 32704/04, CE:ECHR:2009:1217JUD003270404, punto 114.



- Corte EDU, sentenza del 3 dicembre 2009, *Daoudi c France*, n. 19576/08, CE:ECHR:2009:1203JUD001957608, punti 37 e 71.
- Corte EDU, sentenza del 26 novembre 2009, *Nazarov v Russia*, n. 13591/05, CE:ECHR:2009:1126JUD001359105, punto 83.
- Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2009, *Opuz v Turkey*, n. 33401/02, CE:ECHR:2009:0609JUD003340102, punti 161 e 169.
- Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *NA v United Kingdom*, n. 25904/07, CE:ECHR:2008:0717JUD002590407, punti 115 e 128.
- Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2008, *N v United Kingdom*, n. 26565/05, CE:ECHR:2008:0527JUD002656505, punto 29.
- Corte EDU (GC), sentenza del 12 febbraio 2008, *Kafkaris v Cyprus*, n. 21906/04, CE:ECHR:2008:0212JUD002190604, punti da 97 a 99.
- Corte EDU (GC), sentenza del 26 luglio 2007, *Musayeva and Others v Russia*, n. 74239/01, CE:ECHR:2007:0726JUD007423901, punto 155.
- Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh v the Netherlands*, n. 1948/04, CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, punto 148.
- Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Estamirov and Others v Russia*, n. 60272/00, CE:ECHR:2006:1012JUD006027200, punto 114.
- Corte EDU, sentenza del 9 marzo 2006, *Menesheva v Russia*, n. 59261/00, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, punti 14 e 61.
- Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Gongadze v Ukraine*, n. 34056/02, CE:ECHR:2005:1108JUD003405602, punto 166.
- Corte EDU, sentenza dell'8 novembre 2005, *Bader and Kanbor v Sweden*, n. 13284/04, CE:ECHR:2005:1108JUD001328404, punto 42.
- Corte EDU (GC), sentenza del 12 maggio 2005, *Öcalan v Turkey*, n. 46221/99, CE:ECHR:2005:0512JUD004622199, punto 166.
- Corte EDU, sentenza del 24 febbraio 2005, *Khashiyev and Akayeva v Russia*, n. 57942/00 e 57945/00, CE:ECHR:2005:0224JUD005794200, punti da 146 a 147.
- Corte EDU (GC), sentenza del 2 novembre 2004, *Seyhan v Turkey*, n. 33384/96, CE:ECHR:2004:1102JUD003338496, punto 82.
- Corte EDU (GC), sentenza dell'8 luglio 2004, *Ilaşcu and Others v Moldova and Russia*, n. 48787/99, CE:ECHR:2004:0708JUD004878799, punto 431.
- Corte EDU, sentenza del 20 aprile 2004, *Buldan v Turkey*, n. 28298/95, CE:ECHR:2004:0420JUD002829895, punti 81 e 86.
- Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2004, *Nuray Şen v Turkey (No 2)*, n. 25354/94, CE:ECHR:2004:0330JUD002535494.
- Corte EDU, sentenza del 15 luglio 2002, *Kalashnikov v Russia*, n. 47095/99, CE:ECHR:2002:0715JUD004709599, punto 95.
- Corte EDU, sentenza del 10 luglio 2001, *Avsar v Turkey*, n. 25657/94, CE:ECHR:2001:0710JUD002565794, punti da 413 a 414 e 416.





- Corte EDU, sentenza del 23 maggio 2001, *Denizci and Others v Cyprus*, nn. da 25316 a 25321/94 e 27207/95, CE:ECHR:2001:0523JUD002531694, punti 373 e 384.
- Corte EDU, sentenza del 3 aprile 2001, *Keenan v United Kingdom*, n. 272229/95, CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, punti 95 e 110.
- Corte EDU (GC), sentenza del 26 ottobre 2000, *Kudła v Poland*, n. 30210/96, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, punto 92.
- Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2000, *Dikme v Turkey*, n. 20869/92, CE:ECHR:2000:0711JUD002086992, punti 74 e 95.
- Corte EDU, sentenza dell'11 luglio 2000, *Jabari v Turkey*, n. 40035/98, CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punti da 41 a 42.
- Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2000, *Kiliç v Turkey*, n. 22492/93, CE:ECHR:2000:0328JUD002249293, punti 64 e 77.
- Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2000, *Mahmut Kaya v Turkey*, n. 22535/93, CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, punti 89, 101 e 115.
- Corte EDU (GC), sentenza del 28 luglio 1999, *Selmouni v France*, n. 25803/94, CE:ECHR:1999:0728JUD002580394, punti 82, da 96 a 97 e da 100 a 101.
- Corte EDU, sentenza del 25 settembre 1997, *Aydin v Turkey*, n. 23178/94, CE:ECHR:1997:0925JUD002317894, punti da 82 a 83.
- Corte EDU, sentenza del 18 dicembre 1996, *Aksoy v Turkey*, n. 21987/93, CE:ECHR:1996:1218JUD00219879, punto 64.
- Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, *Soering v United Kingdom*, n. 14038/88, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punti 100 e 111.
- Corte EDU, sentenza del 25 aprile 1978, *Tyrer v United Kingdom*, n. 5856/72, CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, punto 30.
- Corte EDU, sentenza del 18 gennaio 1978, *Ireland v United Kingdom*, n. 5310/71, CE:ECHR:1978:0118JUD000531071, punti 162 e 167.
- Corte EDU, sentenza del 4 settembre 2018, *Saidani v Germany*, n. 17675/18, CE:ECHR:2018:0904DEC001767518, punti 33 e 38.
- Corte EDU, sentenza del 27 marzo 2008, *Hakizimana v Sweden*, n. 37913/05, CE:ECHR:2008:0327DEC003791305.
- VwGH (Austria), sentenza del 21 marzo 2018, *Ra 2017/18/0474*, AT:VWGH:2018:RA2017180474. L00.
- VwGH (Austria), sentenza del 1° marzo 2018, *Ra 2017/19/0425*, AT:VWGH:2018:RA2017190425. L00.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 gennaio 2020, n. 231.907 (sintesi in inglese).
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 16 gennaio 2020, n. 231.259, punto 25.2.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 17 maggio 2019, n. 221.342, punto 2.5.2.5.
- RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 marzo 2018, n. 201.900.



Nejvyšší správní soud (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 18 marzo 2015, *TB v Ministero dell'Interno*, n. 8, [Azs 92/2014-49](#).

Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza del 28 luglio 2009, *LO v Ministry of Interior*, ([sintesi in inglese](#)).

Corte suprema amministrativa (Cechia), sentenza dell'11 febbraio 2009, *AR v Ministry of Interior*, ([sintesi in inglese](#)).

Ringkonnakohtud (Corte del circondario) di Tallinn (Estonia), sentenza del 20 settembre 2019, n. 3-19-951 ([sintesi in inglese](#)).

Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 dicembre 2019, *M. M.*, n. 424219 B, FR:CECHR:2019:424219.20191211.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza dell'11 dicembre 2019, *M. A.B.*, n. 427714 B, FR:CECHR:2019:427714.20191211.

Consiglio di Stato (Francia), conclusioni della *rapporteuse publique* (relatore pubblico) dell'11 dicembre 2019, *BA v OFPRA*, nn. 424219 e 427714.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 16 ottobre 2017, *M. A.*, n. 401585 B, FR:CECHR:2017:401585.20171016.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 3 luglio 2009, n. [320295](#), FR:CESSR:2009:320295.20090703.

CNDA (Francia), sentenza del 21 settembre 2021, *M. A.*, n. 18037855 C+.

CNDA (Francia), sentenza del 19 luglio 2021, *M. M. et Mme A.*, nn. 21008772 e 21008773 C+.

CNDA (Francia), sentenza del 9 luglio 2021, *M. G.*, n. 20015236 C.

CNDA (Francia), sentenza del 30 aprile 2021, *M. B.*, n. 19050187 C+, punto 11.

CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 15 giugno 2021, *M. S.*, n. 20029676, punto 12.

CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 19 novembre 2020, *M. N.*, n. 19009476, punto 13.

CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 19 novembre 2020, *M. M.*, n. 18054661 R.

CNDA (Francia), sentenza del 13 gennaio 2020, *M.A.*, n. 17016120 C.

CNDA (Francia), sentenza del 5 luglio 2019, *M. O.*, n. 18000865.

CNDA (Francia), sentenza del 24 luglio 2018, *M. K.*, n. 17043779.

CNDA (Francia), sentenza del 20 luglio 2018, *Mme E.*, n. 15031912 R, punto 3.

CNDA (Francia), sentenza del 20 luglio 2018, *Mme D.*, n. 17042624 R, punto 3.

CNDA (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, *Mme A.*, n. 17021233.

CNDA (Francia), sentenza del 4 giugno 2018, *M. M.A.*, n. 16039973 C, punto 8.

CNDA (Francia), sentenza del 23 marzo 2018, *Mme S.*, n. 17037345 C.

CNDA (Francia), sentenza del 28 settembre 2017, *Mme I.B.*, n. 15030837 C.

CNDA (Francia), sentenza del 13 novembre 2017, *M. M.A.*, n. 16038980 C.





- CNDA (Francia), sentenza del 18 maggio 2017, *Mme H.*, n. 15013446.
- CNDA (Francia), ordinanza del 16 maggio 2017, *M. B.*, n. 17706661 C+ (menzionata in CNDA, *Recueil contentieux du droit d'asile, année 2017*, pagg. 98-100).
- CNDA (Francia), sentenza del 19 aprile 2017, *Mme C.*, n. 16034664 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 9 febbraio 2017, *M. A.*, n. 16005729 C+.
- CNDA (Francia), sentenza del 21 dicembre 2016, *Mme A.*, n. 15026470 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 27 settembre 2016, *Mme T.*, n. 15004721.
- CNDA (Francia), sentenza del 3 novembre 2015, *M. B.*, n. 10013998 C+.
- CNDA (Francia), sentenza del 5 settembre 2013, *M. M.*, n. 13001980 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 28 marzo 2013, *M. M.A.*, n. 12017575 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 21 marzo 2013, *M. Y.K.*, n. 12025577 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 2 luglio 2012, *M. A.Z.*, n. 12006088 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2011, *M. H.*, n. 10003854 C+.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 maggio 2020, n. [1 C 11.19](#),
DE:BVerwG:2020:200520U1C11.19.0, punti 12 e 21.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 febbraio 2013, n. BVerwG:2013:200213U10C2312.0
(traduzione in inglese), punto 33.
- BVerwG (Germania), sentenza del 27 aprile 2010, n. [10 C 4.09](#),
DE:BVerwG:2010:270410U10C4.09.0 (traduzione in inglese), punto 33.
- BVerwG (Germania), sentenza del 24 giugno 2008, n. [10 C 43.07](#),
DE:BVerwG:2008:240608U10C43.07.0, punto 35.
- VGH del Baden-Württemberg (Germania), ordinanza del 29 novembre 2019, [A 11 S 2374/19](#).
- VGH del Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 12 dicembre 2018, [A11 S 1923/17](#).
- VGH del Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 12 ottobre 2018, [A 11 S 316/17](#), punto 99.
- VGH della Baviera (Germania), sentenza del 17 marzo 2016, n. [13a B 15.30241](#), punto 21.
- VGH della Baviera (Germania), sentenza del 3 febbraio 2011, [13a B 10.30394](#).
- High Court* (Alta Corte, Irlanda), sentenza del 27 luglio 2007, *NH v Minister for Justice*, [2007] IEHC 277, punto 51.
- Raad van State* (Consiglio di Stato, Paesi Bassi), sentenza del 4 gennaio 2018, causa [201706705/1/V2](#), NL:RVS:2018:6, punti 4, 5.1 e 6.
- Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 7 luglio 2008, causa [200802709/1](#), NL:RVS:2008:BD7524.
- Corte suprema (Slovenia), sentenza del 10 aprile 2014, [I Up 117/2014](#), SI:VSRS:2014:I. UP:117.2014.
- Upravno Sodišče* (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 29 gennaio 2014, I U 1327/2013-10.



- Tribunale amministrativo (Slovenia), sentenza del 25 settembre 2013, I U 498/2012-17.
- Supreme Court* (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 29 aprile 2020, *AM (Zimbabwe) v Secretary of State for the Home Department*, [2020] UKSC 17, punto 33.
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito), sentenza del 24 giugno 2009, *QD (Iraq) v Secretary of State for the Home Department*, [2009] EWCA Civ 620, punto 27.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 30 ottobre 2015, *AA [Article 15(c)] Iraq CG*, [2015] UKUT 00544, punto 89.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, [2014] UKUT 00442.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 13 novembre 2012, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, [2012] UKUT 00409, punti 36, 42, da 44 a 45 e 297.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 maggio 2012, *AK [Article 15(c)] Afghanistan CG*, [2012] UKUT 00163, punto 207.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 22 settembre 2010, *HM and Others [Article 15(c)] Iraq CG*, [2010] UKUT 331, punto 80.
- AIT (Regno Unito), sentenza del 2 dicembre 2009, *ZQ (serving soldier) Iraq CG*, [2009] UKAIT 00048.
- AIT (Regno Unito), sentenza del 27 gennaio 2009, *AM and AM (armed conflict: risk categories)*, Rev 1 Somalia CG, [2008] UKAIT 00091.
- AIT (Regno Unito), sentenza del 25 marzo 2008, *KH [Article 15(c) Qualification Directive] Iraq CG*, [2008] UKAIT 00023, punti 103 e 107.
- Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, pareri del 14 maggio 1999, *SS Elmi v Australia*, n. 120/1998, CAT/C/22/D/120/1998.
- Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, pareri del 28 agosto 2020, *NL v Australia*, comunicato n. 60/2019, CRPD/C/23/D/60/2019.
- Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW), pareri del 15 luglio 2019, *RSAA et al v Denmark*, CEDAW/C/73/D/86/2015, punto 8.9.
- Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (Camera d'appello), sentenza del 29 luglio 2004, *Prosecutor v Blaškić*, causa n. IT-95-14-A, punto 114.
- Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (Camera d'appello), sentenza del 12 giugno 2002, *Prosecutor v Kunarac et al.*, nn. IT-96-23 e IT-96-23/1-A, punto 148.

2.5. Fondati motivi di ritenere che il richiedente correrebbe un rischio effettivo

- CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punti 30 e da 33 a 34.
- CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 64, da 75 a 76 e da 79 a 80.





CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 89, 94 e da 96 a 97.

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, EU:C:2009:94, punti 38 e 40.

Conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe, dell'11 febbraio 2021, CF e DN/Bundesrepublik Deutschland, C-901/19, EU:C:2021:116, punti 32 e 46.

Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, JK and Others v Sweden, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punti 102 e 105.

Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2011, Auad v Bulgaria, n. 46390/10, CE:ECHR:2011:1011JUD004639010, punto 99, lettera c).

Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, NA v United Kingdom, n. 25904/07, CE:ECHR:2008:0717JUD002590407, punti 114 e 116.

Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, Saadi c Italia, n. 37201/06, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, punti 130, 132 e 140.

Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, Salah Sheekh v the Netherlands, n. 1948/04, CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, punti da 146 a 148.

Corte EDU, sentenza del 30 ottobre 1991, Vilvarajah and Others v United Kingdom, nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, punti da 111 a 112.

Corte EDU, sentenza del 7 luglio 1989, Soering v United Kingdom, n. 14038/88, CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punto 91.

Conseil d'État/Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio), sentenza del 16 febbraio 2012, n. 218.075.

VGH del Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 12 dicembre 2018, n. A 11 S 1923/17, punti da 137 a 141.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 5 luglio 2013, GJ and Others (post-civil war: returnees) Sri Lanka CG, [2013] UKUT 00319.

AIT (Regno Unito), sentenza del 27 gennaio 2009, AM and AM (armed conflict: risk categories), Rev 1 Somalia CG, [2008] UKAIT 00091.

2.6. Responsabili del danno grave (articolo 6)

Cfr. cause elencate al punto 1.7 sopra riportato.

2.7. Soggetti che offrono protezione contro danni gravi (articolo 7)

Cfr. cause elencate al punto 1.8 sopra riportato.



2.8. Protezione all'interno del paese d'origine contro danni gravi (articolo 8)

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punto 40.

Corte EDU, sentenza del 10 settembre 2015, *RH v Sweden*, n. 4601/14, CE:ECHR:2015:0910JUD000460114.

Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2012, *AA and Others v Sweden*, n. 14499/09, CE:ECHR:2012:0628JUD001449909.

Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh v the Netherlands*, n. 1948/04, CE:ECHR:2007:0111JUD000194804, punti da 146 a 148.

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 gennaio 2020, n. [231.907](#) (sintesi in inglese).

Krajský soud v Praze (tribunale regionale di Praga, Cechia), sentenza del 30 agosto 2019, n. [45](#), *Az 23/2018* (sintesi in inglese).

CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), 2021, *M. S.*, n. 20029676, punti da 21 a 22.

Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 16 ottobre 2017, *OFPRA/MS*, n. [401585](#).

CNDA (Francia), sentenza del 15 aprile 2016, *MO*, n. 15033384 C+.

BVerwG (Germania), sentenza del 31 gennaio 2013, n. [10 C 15.12](#) (traduzione in inglese), BVerwG:2013:300713U1C5.12.0, punti da 13 a 14.

Upravno Sodišče (tribunale amministrativo, Slovenia), sentenza del 17 dicembre 2014, *Rahimi*, I U 925/2014.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 26 giugno 2018, *AAH (Iraqi Kurds – internal relocation) Iraq CG*, [2018] UKUT 00212, punto 149.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 ottobre 2014, *MOJ and Others (Return to Mogadishu) Somalia CG*, [2014] UKUT 00442, punto 425.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 maggio 2012, *AK [Article 15(c)] Afghanistan CG*, [2012] UKUT 00163, punti 228, 243 e 248.

2.9. Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (sur place) (articolo 5)

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 29 settembre 2015, n. [153.571](#).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 26 giugno 2015, n. [148.663](#).





Parte 3. Situazioni particolari

3.1. Introduzione

Nessuna.

3.2. Situazioni di conflitto armato e violenza generalizzata

CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, *CF e DN/Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, EU:C:2021:472, punto 43.

CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department/OA*, C-255/19, EU:C:2021:36, punto 57.

CGUE, sentenza del 19 novembre 2020, *EZ/Bundesrepublik Deutschland*, C-238/19, EU:C:2020:945, punti 38, 47 e da 60 a 61.

CGUE, sentenza del 13 settembre 2018, *Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-369/17, EU:C:2018:713.

CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, *Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Oso/Region Hannover*, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punto 29.

CGUE, sentenza del 26 febbraio 2015, *Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland*, C-472/13, EU:C:2015:117, punti da 47 a 56.

CGUE, sentenza dell'8 maggio 2014, *HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, EU:C:2014:302, punto 35.

CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, *Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, EU:C:2014:39, punto 30.

CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel/X, Y e Z/Minister voor Immigratie en Asiel*, cause riunite da C-199/12 a C-201/12, EU:C:2013:720, punto 43.

CGUE (GS), sentenza del 19 dicembre 2012, *El Kott e altri/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-364/11, EU:C:2012:826, punto 43.

CGUE (GS), sentenza del 5 settembre 2012, *Bundesrepublik Deutschland/Y e Z*, cause riunite C-71/11 e C-99/11, EU:C:2012:518, punti 48 e 51.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, *Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punti 57 e 75.

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punto 40.

CGUE, *Rechtbank Den Haag* (Corte dell'Aia, Paesi Bassi), domanda di pronuncia pregiudiziale del 19 ottobre 2020, *F, A, G, H, II/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-579/20, punti da 11 a 13.

Corte EDU, sentenza dell'13 aprile 2021, *Ahmet Hüsrev Altan v Turkey*, n. 13252/17, CE:ECHR:2021:0413JUD001325217.



- Corte EDU, sentenza del 13 aprile 2021, *Murat Aksoy c Turquie*, n. 80/17, CE:ECHR:2021:0413JUD000008017.
- Corte EDU, sentenza del 19 gennaio 2021, *Atilla Taş c Turquie*, n. 72/17, CE:ECHR:2021:0119JUD000007217.
- Corte EDU, sentenza del 24 novembre 2020, *Şik v Turkey (No 2)*, n. 36493/17, CE:ECHR:2020:1124JUD003649317.
- Corte EDU, sentenza del 10 novembre 2020, *Sabuncu and Others v Turkey*, n. 23199/17, CE:ECHR:2020:1110JUD002319917.
- Corte EDU, sentenza del 20 giugno 2020, *S.M. v Croatia*, n. 60561/14, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, punti 290 e 303.
- Corte EDU, sentenza del 2 giugno 2020, *SA v The Netherlands*, n. 49773/15, CE:ECHR:2020:0602JUD004977315.
- Corte EDU, sentenza del 3 marzo 2020, *Baş v Turkey*, n. 66448/17, CE:ECHR:2020:0303JUD006644817.
- Corte EDU, sentenza del 10 dicembre 2019, *Kavala v Turkey*, n. 28749/18, CE:ECHR:2019:1210JUD002874918.
- Corte EDU, sentenza del 16 aprile 2019, *Alparslan Altan v Turkey*, n. 12778/17, CE:ECHR:2019:0416JUD001277817.
- Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2018, *Şahin Alpay v Turkey*, n. 16538/17, CE:ECHR:2018:0320JUD001653817.
- Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2018, *Mehmet Hasan Altan v Turkey*, n. 13237/17, CE:ECHR:2018:0320JUD001323717.
- Corte EDU (GC), sentenza del 23 agosto 2016, *JK and Others v Sweden*, n. 59166/12, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, punti da 77 a 105.
- Corte EDU, sentenza del 15 ottobre 2015, *LM and Others v Russia*, nn. 40081/14, 40088/14 e 40127/14, CE:ECHR:2015:1015JUD004008114, punti da 123 a 124.
- Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, nn. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907.
- Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 2009, *A and Others v United Kingdom*, n. 3455/05, CE:ECHR:2009:0219JUD000345505, punto 173.
- Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *NA v United Kingdom*, n. 25904/07, CE:ECHR:2008:0717JUD002590407, punti 115 e 130.
- Corte EDU, sentenza del 24 febbraio 2005, *Isayeva and Others v Russia*, nn. 57947/00, 57948/00 e 57949/00, CE:ECHR:2005:1213JUD005576200, punti da 168 a 200.
- Corte EDU, sentenza del 28 luglio 1998, *Ergi v Turkey*, n. 23818/94, CE:ECHR:1998:0728JUD002381894.
- Corte EDU, sentenza del 25 maggio 1993, *Brannigan and McBride v United Kingdom*, nn. 14553/89 e 14554/89, CE:ECHR:1993:0526JUD001455389, punto 43.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza dell'8 febbraio 2021, n. 5, *Azs 454/2019-38*.





Tribunale regionale di Praga (Cechia), 2019, n. 45, Az 23/2018 (sintesi in inglese).

Flygtningenævnet (Commissione per i rifugiati, Danimarca), decisione del 17 febbraio 2021, *Applicant (Syria) v Danish Immigration Service* (sintesi in inglese).

CNDA (Francia), sentenza del 21 settembre 2021, *M. A.*, n. 18037855 C+.

BVerfG (Corte costituzionale federale, Germania), decisione del 15 febbraio 2000, 2 BvR 752/97, De:BVerfG:2000:rk20000215.2bvr075297, punto II.1.a.

BVerfG (Corte costituzionale federale, Germania), decisione del 10 luglio 1989, 2 BvR 502/86 u.a., n. 80, pag. 315 (traduzione in inglese), punto 4.a.

Rechtbank Den Haag (Corte dell'Aia, Paesi Bassi), domanda di pronuncia pregiudiziale del 19 ottobre 2020, *F, A, G, H, I v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-579/20, punti da 11 a 13.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 5 gennaio 2015, *MM (Darfuris) Sudan CG*, [2015] UKUT 00010.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 3 dicembre 2013, *MS (Coptic Christians) Egypt CG*, [2013] UKUT 00611, punto 120.

AIT (Regno Unito), sentenza del 18 dicembre 2009, *AA (non-Arab Darfuris – relocation) Sudan CG*, [2009] UKAIT 00056.

AIT (Regno Unito), sentenza del 29 settembre 2008, *NA (risk categories – Hema) Democratic Republic of Congo CG*, [2008] UKAIT 00071, punto 37.

AIT (Regno Unito), sentenza del 30 dicembre 2004, *NS (Social Group – Women – Forced Marriage) Afghanistan v Secretary of State for the Home Department CG*, [2004] UKIAT 00328, punti da 74 a 79.

3.3. Tratta

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti 46 e 51.

Corte EDU, sentenza del 16 febbraio 2021, *VCL and AN v United Kingdom*, nn. 77587/12 e 74603/12, CE:ECHR:2021:0216JUD007758712, punti 152 e 161.

Corte EDU (GC), sentenza del 25 giugno 2020, *S.M. v Croatia*, n. 60561/14, CE:ECHR:2020:0625JUD006056114, punti 241, 285, 290, da 296 a 297, da 302 a 303 e 343.

Corte EDU, sentenza del 18 luglio 2019, *Ti et autres c Grèce*, n. 40311/10, CE:ECHR:2019:0718JUD004031110.

Corte EDU, sentenza del 30 marzo 2017, *Chowdury and Others v Greece*, n. 21884/15, CE:ECHR:2017:0330JUD002188415.

Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2016, *LE v Grèce*, n. 71545/12, CE:ECHR:2016:0121JUD00715451.

Corte EDU, sentenza dell'11 ottobre 2012, *CN and V France*, n. 67724/09, CE:ECHR:2012:1011JUD006772409.



- Corte EDU, sentenza del 31 luglio 2012, *M e altri c Italia e Bulgaria*, n. 40020/03
CE:ECHR:2012:0731JUD004002003, punti da 106 a 108.
- Corte EDU, sentenza del 7 gennaio 2010, *Rantsev v Cyprus and Russia*, n. 25965/04,
CE:ECHR:2010:0107JUD002596504, punto 282.
- Corte EDU, sentenza del 26 luglio 2005, *Siliadin v France*, n. 73316/01,
CE:ECHR:2005:0726JUD007331601.
- Corte EDU, decisione del 26 maggio 2015, *LO c France*, n. 4455/14,
CE:ECHR:2015:0526DEC000445514, punti da 35 a 36.
- Corte EDU, sentenza del 29 novembre 2011, *VF c France*, n. 7196/10,
CE:ECHR:2011:1129DEC000719610.
- Nejvyšší správní soud* (Corte suprema amministrativa, Cechia), sentenza del 12 aprile 2021,
[No 5, Azs 317/2020-28](#), punti 20 e da 53 a 54.
- Korkein hallinto-oikeus* (Corte suprema amministrativa, Finlandia), sentenza del 20 marzo 2017,
[KHO:2017:42](#).
- Corte suprema amministrativa (Finlandia), sentenza del 26 giugno 2014, KHO:2014:112.
- CNDA (Francia), sentenza del 29 giugno 2021, n. 20013918, *Mme A* ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 24 febbraio 2020, *Mme D.*, n. 19017840 C+ ([sintesi in inglese](#)).
- CNDA (Francia), sentenza del 15 settembre 2017, *Mme AA*, n. 17015488 C.
- CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 30 marzo 2017, *Mme F.*,
n. 16015058, punti da 14 a 15.
- CNDA (Francia), sentenza del 18 ottobre 2016, *M. V.*, n. 15031596 C.
- CNDA (Francia), sentenza del 24 marzo 2015, *Mlle E*, n. 10012810 ([sintesi in inglese](#)).
- Tribunale di Lecce (Italia), sentenza del 6 aprile 2021, n. [4906/2020](#) ([sintesi inglese](#)).
- Tribunale ordinario di Bologna (Italia), sentenza del 3 dicembre 2020, senza numero di ruolo
([sintesi in inglese](#)).
- Tribunale ordinario di Roma (Italia), sentenza del 6 novembre 2019, n. 17758/2019 ([sintesi in inglese](#)).
- Commissione per i rifugiati (Polonia), decisione dell'8 settembre 2010 ([sintesi in inglese](#)).
- Court of Appeal (England and Wales)* [Corte d'Appello (Inghilterra e Galles)] (Regno Unito),
sentenza del 24 ottobre 2007, *PO (Nigeria) v Secretary of State for the Home Department*,
[2007] EWCA Civ 1183.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 24 novembre 2016, *JA
(child – risk of persecution) Nigeria*, [2016] UKUT 560.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), sentenza del 17 ottobre 2016, *HD (Trafficked
women) Nigeria CG*, [2016] UKUT 000454.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 9 febbraio 2016, *TD and
AD (Trafficked Women) CG*, [2016] UK 92.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza dell'8 aprile 2010, *AZ
(Trafficked Women) Thailand CG*, [2010] UKUT 118, punto 140.





Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza del 18 febbraio 2010, *AM and BM (Trafficked Women) Albania CG*, [2010] UKUT 80, punti 165 e da 167 a 170.

AIT (Regno Unito), sentenza del 23 novembre 2009, *PO (Trafficked women) Nigeria CG*, [2009] UKAIT 46.

AIT (Regno Unito), sentenza del 18 luglio 2009, *HC and RC (Trafficked women) China CG*, [2009] UKAIT 00027.

Upper Tribunal (tribunale superiore), IAC (Regno Unito), sentenza dell'8 febbraio 2008, *JFK and Secretary of State for the Home Department*, [2018] UKUT PA/06854/2016.

IAT (Regno Unito), sentenza del 27 novembre 2007, *SB (PSG – Protection Regulations – Reg 6) Moldova CG*, [2008] UKAIT 00002, punto 107.

Immigration Appeal Tribunal (tribunale di appello per l'immigrazione, Regno Unito), sentenza del 10 settembre 2004, *JO (internal relocation, no risk of re-trafficking) Nigeria*, [2004] UKAIT 251.

3.4. Pericoli ambientali

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punto 49.

CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punto 57.

CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punti 35 e 41.

CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punto 33.

Corte EDU, sentenza del 17 novembre 2015, *Özel and Others v Turkey*, n. 14350/05, 15245/05 e 16051/05, CE:ECHR:2015:1117JUD001435005.

Corte EDU, sentenza del 29 gennaio 2013, *SHH v United Kingdom*, n. 60367/10, CE:ECHR:2013:0129JUD006036710.

Corte EDU, sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi and Elmi v United Kingdom*, nn. 8319/07 e 11449/07, CE:ECHR:2011:0628JUD000831907, punti 132, 170 e da 282 a 283.

Corte EDU, sentenza del 20 marzo 2008, *Budayeva e altri c Russia*, nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, punti 137 e da 158 a 159.

Corte EDU, sentenza del 2 novembre 2006, *Giacomelli v Italy*, n. 59909/00, CE:ECHR:2006:1102JUD005990900.

Corte EDU, sentenza del 9 giugno 2005, *Fadeyeva v Russia*, n. 55723/00, CE:ECHR:2005:0609JUD005572300.

Corte EDU (GC), sentenza del 30 novembre 2004, *Öneriydiz v Turkey*, n. 48939/99, CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, punti da 89 a 109 e da 117 a 118.

Corte EDU, sentenza del 10 novembre 2004, *Taskin and Others v Turkey*, n. 46117/99, CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, punti 108 e seguenti.



- Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 1998, *Guerra v Italy*, n. 14967/89, CE:ECHR:1998:0219JUD00149678, punto 60.
- Corte EDU, sentenza del 9 dicembre 1994, *López Ostra v Spagna*, n. 16798/90, CE:ECHR:1994:1209JUD001679890, punto 58.
- BVerwG (Germania), sentenza del 20 maggio 2020, n. 1 C 11.19, De:BVerwG:2020:200520U1C11.19.0, punto 12.
- Corte Suprema di Cassazione (Italia), sentenza del 12 novembre 2020, n. 23935/19 (sintesi in inglese).
- Tribunale di Bari (Italia), sentenza del 19 marzo 2021, n. 778/20 (sintesi in inglese).
- Refugee Review Tribunal* (tribunale del riesame per i rifugiati, Australia), sentenza del 10 dicembre 2009, 09073346, [2009] RRTA 1168, punto 51.
- International and Protection Tribunal* (tribunale internazionale e di protezione, Nuova Zelanda), sentenza del 25 giugno 2013, *AF (Kiribati)*, [2013] NZIPT 800413, punti da 58 a 59.
- Immigration and Protection Tribunal* (tribunale per la protezione e l'immigrazione, Nuova Zelanda), sentenza del 20 gennaio 2012, *BG (Fiji)*, [2012] NZIPT 8000091, punto 84.
- Refugee Status Appeals Authority* (Autorità d'appello per lo status di rifugiato, Nuova Zelanda), decisione del 28 ottobre 2009, n. 76374.
- Upper Tribunal* (tribunale superiore, Regno Unito), sentenza del 19 novembre 2008, *RN (Returnees) Zimbabwe CG*, [2008] UKAIT 83, punto 249.
- HRC, pareri del 24 ottobre 2019, *Ioane Teitiota v Nuova Zelanda*, comunicazione n. 2728/2016, CCPR/C/127/D/2728/2016, punti da 9.3 a 9.4 e 9.11.

3.5. Situazioni legate alla COVID-19

- CGUE (GS), sentenza del 24 aprile 2018, *MP/Secretary of State for Home Department*, C-353/16, EU:C:2018:276, punti 37, da 43 a 44 e 51.
- CGUE (GS), sentenza del 15 febbraio 2016, *JN/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 47.
- CGUE (GS), sentenza del 18 dicembre 2014, *Mohamed M'Bodj/Etat belge*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punti da 35 a 36 e 39.
- CGUE (GS), sentenza del 17 febbraio 2009, *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji/Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, EU:C:2009:94, punto 28.
- Corte EDU, sentenza dell'11 marzo 2021, *Feilazoo v Malta*, n. 6865/19, CE:ECHR:2021:0311JUD000686519.
- Corte EDU, sentenza del 5 gennaio 2016, *Cătălin Eugen Micu v Romania*, n. 55104/13, CE:ECHR:2016:0105JUD005510413, punto 56.
- Corte EDU, *Jeladze v Georgia*, sentenza del 18 dicembre 2012, n. 1871/08, CE:ECHR:2012:1218JUD000187108, punto 44.
- Corte EDU, sentenza del 25 gennaio 2005, *Enhorn v Sweden*, n. 56529/00, CE:ECHR:2005:0125JUD005652900, punto 44.





Caso pendente dinanzi alla Corte EDU, *Hafeez v United Kingdom*, comunicato il 24 marzo 2020.

Tribunale amministrativo federale (Austria), sentenza del 18 agosto 2021, n. [W228 2241306-1](#), AT:BVWG:2021:W228.2241306.1.00 ([sintesi in inglese](#)).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 25 febbraio 2021, n. [249.930](#) ([sintesi in inglese](#)).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 15 luglio 2020, n. [238.596](#) ([sintesi in inglese](#)).

RVV/CCE (Belgio), sentenza del 14 aprile 2015, n. [143.271](#).

RVV/CCE (Belgio) sentenza del 19 marzo 2015, n. [141.258](#).

Krajský soud v Praze (tribunale regionale di Praga, Cechia), sentenza del 26 ottobre 2020, n. [53](#), Az [13/2019](#).

Tribunale regionale di Praga (Cechia), sentenza del 13 marzo 2020, n. [53](#), Az [2/2019](#).

Městský soud v Praze (tribunale municipale di Praga, Cechia), sentenza del 6 aprile 2020, n. [2](#), Az [20/2018](#).

CNDA, *Grande Formation* (sessioni riunite, Francia), sentenza del 15 giugno 2021, M. S., n. 20029676.

Tribunale municipale di Suceava (Romania), sentenza del 14 ottobre 2020, n. [39/2020](#) ([sintesi in inglese](#)).

HRC, pareri del 24 luglio 2018, *Nell Toussaint v Canada*, n. 2348/2014, CCPR/C/123/D/2348/2014, punto 11.

Parte 4. Status di rifugiato e status di protezione sussidiaria

4.1. Status di rifugiato

CGUE, sentenza del 22 febbraio 2022, *XXXX/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-483/20, EU:C:2022:103, punto 39.

CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2021, *LW/Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:898, punto 62.

CGUE, sentenza del 9 settembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland (nozione di «familiare»)*, C-768/19, EU:C:2021:709, punti da 15 a 16, 51 e 54.

CGUE (GS), sentenza del 14 maggio 2019, *MI/Ministerstvo vnitra e X, X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, EU:C:2019:403, punti da 79 a 92 e 99.

CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti da 47 a 51, 68 e 74.

CGUE, sentenza del 24 giugno 2015, *HT/Land Baden-Württemberg*, C-373/13, EU:C:2015:413, punti 63, da 71 a 74, 95 e 97.

Corte EDU, sentenza dell'8 dicembre 2015, *ZH and RH v Switzerland*, n. 60119/12, CE:ECHR:2015:1208JUD006011912, punto 42.



- Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2015, *AS v Switzerland*, n. 39350/13, CE:ECHR:2015:0630JUD003935013.
- Corte EDU (GC), sentenza del 3 ottobre 2014, *Jeunesse v The Netherlands*, n. 12738/10, CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, punto 121.
- Corte EDU, sentenza del 14 novembre 2013, *Topčić-Rosenberg v Croatia*, n. 19391/11, CE:ECHR:2013:1114JUD001939111, punto 38.
- Corte EDU, sentenza del 30 luglio 2013, *Berisha v Switzerland*, n. 948/12, CE:ECHR:2013:0730JUD000094812, punti 45 e 61.
- Corte EDU (GC), sentenza del 19 febbraio 2013, *X e altri c Austria*, n. 19010/07, CE:ECHR:2013:0219JUD001901007, punto 9.
- Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Kopf and Liberda v Austria*, n. 1598/06, CE:ECHR:2012:0117JUD000159806, punto 37.
- Corte EDU, sentenza del 20 dicembre 2011, *AH Khan v United Kingdom*, n. 6222/10, CE:ECHR:2011:1220JUD000622210, punto 150.
- Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2011, *AA v United Kingdom*, n. 8000/08, CE:ECHR:2011:0920JUD000800008.
- Corte EDU, sentenza del 22 luglio 2010, *PB and JS v Austria*, n. 18984/02, CE:ECHR:2010:0722JUD001898402, punto 30.
- Corte EDU, sentenza del 24 giugno 2010, *Schalk and Kopf v Austria*, n. 30141/04, CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, punti da 92 a 94.
- Corte EDU, sentenza del 27 aprile 2010, *Moretti et Benedetti c Italie*, n. 16318/07, CE:ECHR:2010:0427JUD001631807, punto 48.
- Corte EDU (GC), sentenza del 23 giugno 2008, *Maslov v Austria*, n. 1638/03, CE:ECHR:2008:0623JUD000163803.
- Corte EDU, sentenza del 22 giugno 2004, *Pini and Others v Romania*, nn. 78028/01 e 78030/01, CE:ECHR:2004:0622JUD007802801, punti da 143 a 148.
- Corte EDU, sentenza del 1° giugno 2004, *Lebbink v The Netherlands*, n. 45582/99, CE:ECHR:2004:0601JUD00455829.
- Corte EDU (GC), sentenza del 9 ottobre 2003, *Slivenko v Latvia*, n. 48321/99, CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, punto 97.
- Corte EDU (GC), sentenza del 12 luglio 2001, *K and T v Finland*, n. 25702/94, CE:ECHR:2001:0712JUD002570294.
- Corte EDU, sentenza del 13 febbraio 2001, *Ezzouhdi c France*, n. 47160/99, CE:ECHR:2001:0213JUD004716099, punto 34.
- Corte EDU, sentenza del 12 maggio 2000, *AW Khan v United Kingdom*, n. 35394/97, CE:ECHR:2000:0512JUD003539497, punto 32.
- Corte EDU (GC), sentenza del 22 aprile 1997, *X, Y and Z v United Kingdom*, n. 21830/93, CE:ECHR:1997:0422JUD002183093, punto 36.
- Corte EDU, sentenza del 27 ottobre 1994, *Kroon and Others v the Netherlands*, n. 18535/91, CE:ECHR:1994:1027JUD0018535, punto 30.





- Corte EDU, sentenza del 26 maggio 1994, *Keegan v Ireland*, n. 16969/90, CE:ECHR:1994:0526JUD001696990, punto 44.
- Corte EDU, sentenza del 21 giugno 1988, *Berrehab v the Netherlands*, n. 10730/84, CE:ECHR:1988:0621JUD001073084.
- Corte EDU, sentenza del 13 giugno 1979, *Marckx v Belgium*, n. 6833/74, CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, punto 31.
- Corte EDU, decisione del 7 novembre 2000, *Kwakye-Nti et Dufie c Pays Bas*, n. 31519/96, CE:ECHR:2000:1107DEC003151996.
- RVV/CCE (Belgio), sentenze del 18 giugno 2010, n. 45.095, 45.096 e 45.098.
- BVerwG (Germania), sentenza del 13 febbraio 2014, n. 1 C 4.13, BVerwG:2014:130214U1C4.13.0, punto 15.
- Upravno Sodišče (tribunale amministrativo, Slovenia), *Musse*, sentenza del 15 maggio 2013, I U 576/2013-7.
- Tribunale amministrativo (Slovenia), sentenza del 15 aprile 2015, *Hassan*, I U 362/2015-7.
- Supreme Court (Corte Suprema, Regno Unito), sentenza del 19 marzo 2021, *G (Appellant) v G (Respondent)*, [2021] UKSC 9, punto 81.

4.2. Status di protezione sussidiaria

- CGUE (GS), sentenza del 9 novembre 2021, *LW/Bundesrepublik Deutschland*, C-91/20, EU:C:2021:898, sentenza conclusiva.
- CGUE, sentenza del 9 settembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland/SE*, C-768/19, EU:C:2021:709, punti da 51 a 52.
- CGUE (GS), sentenza del 29 luglio 2019, *Alekszij Torubarov/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-556/17, EU:C:2019:626, punti da 49 a 50.
- CGUE, sentenza del 23 maggio 2019, *Mohammed Bilali/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-720/17, EU:C:2019:448, punti da 35 a 36, 44 e 55.
- CGUE, sentenza del 7 novembre 2018, *K e B/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-380/17, EU:C:2018:877, punto 33.
- CGUE, sentenza del 18 ottobre 2018, *EG/Repubblica di Slovenia*, C-662/17, EU:C:2018:847, punto 50.
- CGUE, sentenza del 4 ottobre 2018, *Ahmedbekova/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, EU:C:2018:801, punti 68 e da 70 a 74.
- CGUE, sentenza del 24 giugno 2015, *HT/Land Baden-Württemberg*, C-373/13, EU:C:2015:413, punti 71 e 95.
- CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Hogan, del 25 marzo 2021, *Bundesrepublik Deutschland/SE; con l'intervento di: Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, C-768/19, EU:C:2021:247, punti 66, 69 e 78.
- Corte EDU (GC), sentenza del 9 luglio 2021, *MA v Denmark*, n. 6697/18, CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, punti da 193 a 195.



4.3 Relazione tra status di rifugiato e status di protezione sussidiaria

CGUE, sentenza del 28 ottobre 2021, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Avvocati per niente onlus (APN), Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sintì/Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-462/20, EU:C:2021:894.

CGUE, sentenza del 3 giugno 2021, BZ/Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punti da 55 a 59.

CGUE, sentenza del 21 novembre 2018, Ahmad Shah Ayubi/Bezirkshauptmannschaft Linz-Land, C-713/17, EU:C:2018:929, punto 42.

CGUE (GS), sentenza del 1° marzo 2016, Kreis Warendorf/Ibrahim Alo e Amira Osso/Region Hannover, cause riunite C-443/14 e C-444/14, EU:C:2016:127, punti da 31 a 33, 35, 37 e 62.

CGUE, sentenza del 5 giugno 2014, Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punto 89.

CGUE, sentenza dell'8 maggio 2014, HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-604/12, EU:C:2014:302, punti 31, da 34 a 35 e 42.

CGUE, sentenza del 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, EU:C:2014:39, punto 33.

CGUE (GS), sentenza del 2 marzo 2010, Aydin Salahadin Abdulla e a./Bundesrepublik Deutschland, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punti da 78 a 79.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Bot, del 7 novembre 2013, HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-604/12, EU:C:2013:714, punti 41, da 43 a 44 e 48.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, del 18 luglio 2013, Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, EU:C:2013:500, punto 60.

CGUE, conclusioni dell'avvocato generale Mazák, del 15 settembre 2009, Aydin Salahadin Abdulla e altri/Bundesrepublik Deutschland, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2009:551, punto 51.





Appendice D: Metodologia

La prima edizione del documento *Articolo 15, lettera c), della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) – Un’analisi giuridica* è stata pubblicata nel dicembre 2014, mentre la prima edizione del documento *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – Un’analisi giuridica* è stata pubblicata nel dicembre 2016. Rispettivamente, nel 2018 e nel 2020, nell’ambito di contratti specifici che attuano il contratto quadro per i servizi EASO/2017/589, IARMJ-Europe ha intrapreso una revisione della prima edizione di ciascuna analisi giuridica. Sulla base del riscontro ricevuto dagli utenti e di un’analisi del contenuto delle prime edizioni, nonché tenendo conto dei risultati relativi ai principali sviluppi legislativi e giurisprudenziali successivi alla loro pubblicazione, IARMJ-Europe ha elaborato una relazione di revisione in merito a ciascuna pubblicazione, formulando raccomandazioni indirizzate all’EASO in merito alla necessità di aggiornare i materiali. Il 10 dicembre 2020, IARMJ-Europe e l’EASO hanno stipulato un contratto specifico in forza del quale IARMJ-Europe avrebbe aggiornato il documento *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – Un’analisi giuridica*. La presente analisi giuridica doveva integrare un’analisi aggiornata in merito all’articolo 15, lettera c), DQ (rifusione), in modo da produrre un’analisi giuridica completa sulle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale sulla base delle raccomandazioni contenute nelle relazioni di riesame. L’analisi giuridica doveva inoltre includere una nuova analisi delle questioni relative alle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale nei casi di conflitto armato e violenza generalizzata, tratta, pericoli ambientali e situazioni legate alla COVID-19, nonché un’appendice riformattata della giurisprudenza.

Il team editoriale di IARMJ-Europe, costituito esclusivamente da giudici e membri di organi giudiziari in servizio o andati recentemente in pensione e dotati di competenza in materia di diritto di asilo e/o di formazione di membri degli organi giudiziari dei paesi UE+, ha selezionato e nominato due ricercatori affinché si occupassero dell’aggiornamento in questione. Gli esperti hanno fornito sostegno a livello editoriale e contenuti didattici. Tale lavoro dei ricercatori è stato svolto sotto la supervisione e la guida del team editoriale, che è stato istituito per assicurare l’integrità del principio dell’indipendenza della magistratura e per garantire che i materiali di formazione destinati ai membri degli organi giudiziari siano preparati e forniti in linea con gli orientamenti emanati dalla magistratura stessa. Il team editoriale ha fornito orientamenti sull’aggiornamento dei materiali e ha adottato tutte le decisioni relative alla struttura, al formato, allo stile e al contenuto.

Il ruolo dei ricercatori incaricati è stato quello di intraprendere ricerche online secondo una «metodologia di ricerca» fornita dal team editoriale, nonché di produrre una nuova edizione aggiornata dell’analisi giuridica con appendici conformemente alle istruzioni contenute nella decisione sul mandato. Ciascun ricercatore ed esperto ha rispettato un programma di lavoro e ha dovuto produrre progetti conformi alle norme di pubblicazione, in linea con la guida alla redazione dell’EUAA. Tale lavoro doveva essere svolto tenendo sempre presente che i materiali prodotti erano destinati a essere usati da giudici e membri degli organi giudiziari. In particolare, i ricercatori e gli esperti erano tenuti a considerare che l’indipendenza della magistratura è un principio cardine nello sviluppo professionale dei giudici e dei membri degli organi giudiziari e che questi ultimi hanno vocazione costante a interpretare le disposizioni giuridiche pertinenti conformemente al diritto dell’UE e a individuare le tendenze della giurisprudenza.



Il team editoriale ha condiviso le versioni preliminari dei materiali con un giudice e un referendario della CGUE, a titolo personale, e con l'UNHCR. Il riscontro ricevuto è stato preso in considerazione dal team editoriale nel completare i materiali. L'aggiornamento dei materiali è stato completato nel marzo 2022.





Appendice E: Bibliografia scelta

1. Pubblicazioni ufficiali

1.1. Unione europea

- EASO, *Cessazione della protezione internazionale – Analisi giuridica*, 2021.
- EASO, *Somali Actors – Country of origin information report*, luglio 2021.
- EASO, *Guida pratica all'applicazione dell'alternativa di protezione interna*, maggio 2021.
- EASO, *La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale – Analisi giuridica*, 2021.
- EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche – Analisi giuridica*, seconda edizione, 2020.
- EASO, *Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE) – Analisi giuridica*, 2020.
- EASO, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Analisi giuridica*, 2019.
- EASO, *Guida pratica dell'EASO: requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale* aprile 2018.
- EASO, *Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi di origine*, 2018.
- EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – Un'analisi giuridica*, 2018.
- EASO, *Procedure di asilo e principio di non-refoulement – Un'analisi giuridica*, 2018.
- EASO, *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – Un'analisi giuridica*, dicembre 2016.
- EASO, *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*, agosto 2016.
- EASO, *Articolo 15, lettera c), della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) – Un'analisi giuridica*, gennaio 2014.
- EASO, *Rapporto COI, Somalia centrale e meridionale – La situazione nel paese: una sintesi*, agosto 2014.
- Commissione europea, *Valutazione dell'attuazione della direttiva sulle qualifiche (rifusione) (2011/95/UE) – Relazione finale*, 2019.
- Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva 2004/83/CE, 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*, COM(2010) 314 definitivo, 16 giugno 2010.
- Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica*



di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta – relazione, COM(2009) 551 definitivo, 21 ottobre 2009.

Commissione europea, 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, COM(2001) 510 definitivo, 2001/0207(CNS), 30 ottobre 2001.

Consiglio dell'Unione europea, Nota della presidenza al Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo, 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, 12148/02, LIMITE, ASILE 43, 20 settembre 2002.

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI (modificata) – Legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, modificata il 7 dicembre 2017.

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, 13 dicembre 2002.

1.2. Consiglio d'Europa

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Risoluzione 2401 (2021): cambiamenti climatici e migrazione, 29 settembre 2021.

Consiglio d'Europa/Corte EDU, Guida sull'articolo 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Deroga in caso di stato d'emergenza, aggiornata il 30 aprile 2021.

Consiglio d'Europa/Corte EDU, Guida all'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: diritto alla vita, aggiornata il 30 aprile 2021.

Consiglio d'Europa/Corte EDU, Scheda informativa sulla libertà di religione, ottobre 2019.

Consiglio d'Europa, Guida alla giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo – diritti dei prigionieri (solo EN), dicembre 2020.

Consiglio d'Europa, GRETA, Nota orientativa sul diritto delle vittime di tratta e delle persone a rischio di tratta alla protezione internazionale, giugno 2020.

Consiglio d'Europa, GRETA, «La tratta di minori», in Sesta relazione generale sulle attività del GRETA, maggio 2018.

1.3. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

UNHCR, Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 1979, nuova edizione del febbraio 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4.

UNHCR, Manuale per la protezione delle persone apolidi, 30 giugno 2014, punto 50.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, Conclusion No 94 on the civilian and humanitarian character of asylum (LIII), 8 ottobre 2002.





- UNHCR, *UNHCR policy on the prevention of, risk mitigation and response to gender-based violence*, 2020.
- UNHCR, *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri*, 1° ottobre 2020.
- UNHCR, *Procedural standards for refugee status determination under UNHCR's mandate, Unit 2.9, Applicants with mental health conditions or intellectual disabilities in UNHCR RSD procedures*, agosto 2020.
- UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of M.A. v. Denmark (Application no. 6697/18) before the European Court of Human Rights*, 21 gennaio 2019.
- UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission proposal for a qualification regulation – COM (2016) 466*, febbraio 2018.
- UNHCR (Weerasinghe), «In harm's way», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 39, dicembre 2018.
- UNHCR (Nicholson), *The «essential right» to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification*, documento di ricerca dell'UNHCR, gennaio 2018.
- UNHCR (Nicholson), *The right to family life and family unity of refugees and others in need of international protection and the family definition applied*, documento di ricerca dell'UNHCR, gennaio 2018.
- UNHCR, *UNHCR's strategic directions 2017-2021*, 2017.
- UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 12: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e delle definizioni regionali di rifugiato*, HCR/GIP/16/12, 2 dicembre 2016.
- UNHCR, *The Case Law of the European Regional Courts: The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Refugees, asylum-seekers, and stateless persons*, giugno 2015.
- UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n. 10: domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sul servizio militare nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, 12 novembre 2014.
- UNHCR (Foster), «The “ground with the least clarity”: a comparative study of jurisprudential developments relating to “membership of a particular social group”», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 25, PPLA/2012/02, agosto 2012.
- UNHCR, *Prevent, Combat, Protect: Human trafficking*, novembre 2011.
- UNHCR, *Safe at Last? Law and practice in selected EU Member States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, luglio 2011.
- UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international*



protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21 October 2009), luglio 2010.

UNHCR, *Guidance note on refugee claims relating to victims of organized gangs*, marzo 2010.

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 8: Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/09/08, 22 dicembre 2009.

UNHCR, *Nota dell'UNHCR. La protezione sussidiaria secondo la «Direttiva Qualifiche» nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, gennaio 2008.

UNHCR, *Linee guida di protezione internazionale n. 7: L'applicazione dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta*, HCR/GIP/06/07, 7 aprile 2006.

UNHCR, *Posizione dell'UNHCR sulla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati motivata da un timore di persecuzione per ragioni legate all'appartenenza dell'individuo in questione ad una famiglia o ad un clan coinvolti in una faida*, 17 marzo 2006.

UNHCR, *UNHCR annotated comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, gennaio 2005.

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale : domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sulla religione nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/04/06, 28 aprile 2004.

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale: «Alternativa di fuga o ricollocamento interni» ai sensi dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, doc. UN HCR/GIP/03/04, 23 luglio 2003.

UNHCR, *Sexual and gender-based violence against refugees, returnees and internally displaced persons: Guidelines for prevention and response*, maggio 2003.

UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale: «Appartenenza ad un determinato gruppo sociale» ai sensi dell'art. 1(A)2 della Convenzione del 1951 e/o al relativo Protocollo del 1967 sullo status dei rifugiati*, HCR/GIP/02/02, 7 maggio 2002.

UNHCR, *Linee guida sulla protezione internazionale n. 1: La persecuzione di genere nel contesto dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, HCR/GIP/02/01, 7 maggio 2002.

UNHCR, *Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, aprile 2001.

UNHCR, *Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum*, febbraio 1997.

UNHCR, *«Displaced on the frontlines of the climate emergency».*





1.4. Osservazioni/raccomandazioni generali degli organismi di monitoraggio dei diritti umani delle Nazioni Unite

Comitato contro la tortura, *General Comment No 2 of 24 January 2008 – Implementation of Article 2 by states parties*, CAT/C/GC/2.

Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *General Recommendation No 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women*, CEDAW/C/GC/32, 14 novembre 2014.

Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *General Recommendation No 19 (1992) on violence against women*, A/47/3.

Comitato internazionale per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No 14 (2000) – The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 11 agosto 2000, E/C.12/2000/4.

HRC, *General Comment No 36, Article 6 (right to life)*, 2 novembre 2018, CCPR/C/GC/36.

1.5. Altre pubblicazioni delle Nazioni Unite

IPCC, *Climate Change 2021: The physical science*, 2021.

UN News, «Climate change link to displacement of most vulnerable is clear: UNHCR», 22 aprile 2021.

Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, gennaio 2021.

Nazioni Unite, *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan*, 25 marzo 2020.

Nazioni Unite, *Global Humanitarian Response Plan – COVID-19: UN coordinated appeal, April-December 2020*.

Nazioni Unite, *Policy Brief: The impact of Covid-19 on older persons*, maggio 2020.

Gruppo di coordinamento interagenzia contro la tratta di persone delle Nazioni Unite, Issue Brief No 3 – Trafficking in persons and refugee status, settembre 2017.

IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis report*, 2014.

2. Altre pubblicazioni

2.1. Materiali di riferimento

Aleinikoff, T. A., Beyani, C., Byrne, I., Crépeau, F., Csete, J., Goodwin-Gill, G. S. et al., «Human mobility and human rights in the Covid-19 pandemic: principles of protection for migrants, refugees and other displaced persons», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 3, ottobre 2020, pagg. 549-558.

US Department of State (Dipartimento di Stato degli Stati Uniti), *Iran 2019 Human Rights Report*.



Additional Principles and State Obligations on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics to Complement the Yogyakarta Principles (Yogyakarta Principles Plus 10), 10 novembre 2017.

Home Office (Ministero dell'Interno, Regno Unito), *A typology of modern slavery offences in the UK*, 2017.

Principi di Yogyakarta - Principi sull'applicazione del diritto internazionale in materia di diritti umani in relazione all'orientamento sessuale e all'identità di genere, 2007.

Colloquium on Challenges in International Refugee Law, «*The Michigan guidelines on nexus to a convention ground*», *Michigan Journal of International Law*, vol. 23, n. 2, 2002.

Colloquium on Challenges in International Refugee Law, «*The Michigan guidelines on the internal protection alternative*», *Michigan Journal of International Law*, vol. 21, n. 1, 1999.

Consiglio d'Europa, «*Monitoraggio per paese*».

Università del Sussex, *Sexual Orientation and Gender Identity Claims of Asylum: A European human rights challenge – SOGICA*.

2.2. Pubblicazioni di organizzazioni non governative

Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), Asylum Aid, Fluchtelingen Werk Nederland e Comitato di Helsinki ungherese, *Actors of protection and the application of the internal protection alternative*, 2014.

ECRE, *ECRE information note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, ottobre 2013.

ECRE, *ECRE Information note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, ottobre 2004.

Human Rights Watch, *Human Rights Dimensions of Covid-19 Response*, 19 marzo 2020.

IARLJ, *A manual for refugee law judges relating to the European Council Qualification Directive 2004/84/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007.

2.3. Dottrina giuridica

Alio, M., Alrihawi, S., Milner, J., Noor, A., Wazefadost, N. e Zigashane, P., «By refugees, for refugees: refugee leadership during COVID-19, and beyond», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 2, 2020.

Anderson, A., Foster, M., Lambert, H. e McAdam, J., «A well-founded fear of being persecuted ... But when?», *Sydney Law Review*, vol. 42, n. 2, 2020.





- Anderson, A., Foster, M., Lambert, H. e McAdam, J., «Imminence in refugee and human rights law: a misplaced notion for international protection», *International Comparative Law Quarterly*, vol. 68, n. 1, 2019.
- Bank, R., «The transposition of the qualification directive in Germany», in Zwaan, K. (a cura di), *The Qualification Directive: Central themes, problem issues, and implementation in selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007.
- Batchelor, C. A., «Statelessness and the problem of resolving nationality status», *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n. 1-2, 1998.
- Battjes, H., *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2006.
- Choudhry, C., «A commentary on Article 7 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms», in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. e Ward, A. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Hart, Oxford, 2014.
- Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, nona edizione, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Crawford, J., Pellet, A. e Olleson, S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- De Groot, R., «Survey on rules on loss of nationality in international treaties and case law», *CEPS Paper*, n. 57, 2013.
- Dörig, H., «German courts and their understanding of the Common European Asylum System», *International Journal of Refugee Law*, vol. 25, n. 4, 2013.
- Dörig, H., commento relativo agli articoli da 1 a 10 della direttiva 2011/95, in Hailbronner, K. e Thym D. (a cura di), *EU Asylum and Immigration Law: A commentary*, seconda edizione, Hart, Oxford, 2016.
- Fairley Raney, R., «Unseen victims of sex trafficking», *Monitor on Psychology*, vol. 48, n. 4, aprile 2017.
- Foster, M. e Lambert, H., *International refugee law and the protection of stateless persons*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Garlick, M., «Subsidiary protection», in Türk, V., Edwards, A. e Wouters, C. (a cura di), *In Flight from Conflict and Violence: UNHCR's consultations on refugee status and other forms of international protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1983.
- Goodwin-Gill, G.S., *The Refugee in International Law* (seconda edizione, Oxford University Press, Oxford, 1996).
- Goodwin-Gill, G. S. e McAdam, J., con Dunlop, E., *The Refugee in International Law*, quarta edizione, Oxford University Press, 2021.
- Grahl-Madsen, A., «International Refugee Law Today and Tomorrow», *Archiv des Völkerrechts* (20), n. 4, 1982.
- Hailbronner, K., «Nationality in public international law and European law», in Baubock, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. E Waldrauch, H. (a cura di), *Acquisition and loss of nationality policies and trends in 15 European states, Vol. 1: Comparative analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.



- Hathaway, J. C. e Foster, M., *The Law of Refugee Status*, seconda edizione, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Colloquium on Challenges in International Refugee Law, «[The Michigan guidelines on well-founded fear](#)», *Michigan Journal of International Law*, vol. 26, n. 2, 2005.
- Holzer, V., *Refugees from Armed Conflict*, Intersentia, Cambridge, 2015.
- Kalin, W. e Schrepfer, N., «[Protecting people crossing borders in the context of climate change: normative gaps and possible approaches](#)», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, PPLA/2012//01, 2012.
- Kelly, A. e Pattison, P., «[‘A pandemic of abuses’: human rights under attack during Covid, says UN head](#)», *The Guardian*, 22 febbraio 2021.
- Lambert, H., «[Refugee status, arbitrary deprivation of nationality, and statelessness within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees](#)», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, 2014.
- Lehmann, J., «*Protection*» in *European Union Asylum Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2020.
- Malvasio, F., «[Judicial protection and vulnerable categories: how vulnerable persons are dealt with before the French National Asylum Court in relation to evidence and credibility assessment](#)», *Conferenza IATMJ di Catania*, 12-14 settembre 2018.
- McAdam, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- McAdam, J., «Displacement in the context of climate change and disasters», in Costello, C., Foster, M. e McAdam, J., *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021.
- Moreno Lax, V., «Of autonomy, autarky, purposiveness and fragmentation: the relationship between EU asylum law and international humanitarian law», in Cantor, D. e Durieux, J.-F. (a cura di), *Refuge from Inhumanity? War refugees and international humanitarian law*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2014.
- Nicholson, F., [The ‘essential right’ to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification](#), documento di ricerca dell’UNHCR, gennaio 2018.
- Nicholson, F., [The right to family life and family unity of refugees and others in need of international protection and the family definition applied](#), documento di ricerca dell’UNHCR, gennaio 2018.
- Noll, G., con Fagerlund, J., [Safe Avenues to Asylum? The actual and potential role of EU diplomatic representations in processing asylum requests](#) (uno studio preliminare condotto in seno al The Danish Institute for Human Rights e all’UNHCR), aprile 2002.
- O’Sullivan, M., «Acting the part: can non-state entities provide protection under international refugee law?», *International Journal of Refugee Law*, vol. 24, n. 1, 2012.
- Pobjoy, J., *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- Ritchie, L. e Duane, G., «[Considering COVID-19 through the lens of hazard and disaster research](#)», *Social Sciences*, vol. 10, n. 7, 2021.





- Scott, M., *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.
- Schloss, C., «[Climate migrants – how German courts take the environment into account when considering *non-refoulement*](#)», *Völkerrechtsblog*, 3 marzo 2021.
- Storey, H., «Persecution: towards a working definition», in Chetail, V. and Bauloz, C. (a cura di), *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar, Cheltenham, 2014.
- Storey, H., «The EU qualification directive: a brave new world?», *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, n. 1, 2008.
- Storey, H., «The internal flight alternative test: the jurisprudence re-examined», *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, n. 3, 1998, pagg. 516 e 527.
- Übersax, P. e Rudin, B. (a cura di), *Ausländerrecht*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basilea, 2009.
- Van Waas, L. e Spearman, O., «The life or death cost of being stateless in a global pandemic», *International Journal of Refugee Law*, vol. 32, n. 3, 2020.
- Weis, P., *Nationality and Statelessness in International Law*, secondo edizione, Brill, Leiden, 1979.
- Zimmermann, A. (a cura di), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Zimmermann, A. e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2 (definition of the term “refugee”/Définition du terme “réfugié”)», in Zimmermann, A. (a cura di), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011.



Appendice F: Testo della direttiva qualifiche (rifusione)

DIRETTIVE

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

(rifusione)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 78, paragrafo 2, lettere a) e b),

vista la proposta della Commissione europea,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹⁴⁶¹,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria¹⁴⁶²,

considerando quanto segue:

- (1) È necessario apportare una serie di modifiche sostanziali alla 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 riconosciuta¹⁴⁶³. È quindi opportuno provvedere, per ragioni di chiarezza, alla rifusione di tale direttiva.
- (2) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un sistema comune europeo di asilo, costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione europea relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione.
- (3) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 («protocollo»), e di garantire in tal modo che nessuno sia nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di

¹⁴⁶¹ GU C 18 del 19.1.2011, pag. 80.

¹⁴⁶² Posizione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2011 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 24 novembre 2011.

¹⁴⁶³ GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.





«non respingimento» (divieto di rimpatrio a rischio di persecuzione). La convenzione di Ginevra e il relativo protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati.

- (4) Le conclusioni di Tampere stabiliscono che il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe prevedere, a breve termine, il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e al contenuto dello status di rifugiato.
- (5) Le conclusioni di Tampere precisano inoltre che lo status di rifugiato dovrebbe essere completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status adeguato a chiunque abbia bisogno di protezione internazionale.
- (6) Si è ora conclusa la prima fase dei lavori per l'istituzione di un sistema comune europeo di asilo. Il 4 novembre 2004 il Consiglio europeo ha adottato il programma dell'Aia, determinando gli obiettivi da conseguire nel periodo 2005-2010 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al riguardo, il programma dell'Aia invitava la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010.
- (7) Nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato il 15 e 16 ottobre 2008, il Consiglio europeo ha rilevato che sussistono forti divergenze fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e ha sollecitato ulteriori iniziative, compresa una proposta di procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo, e offrire così un livello di protezione più elevato.
- (8) Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha ribadito il suo impegno per il raggiungimento dell'obiettivo di istituire entro il 2012 uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, conformemente all'articolo 78 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- (9) Alla luce dei risultati delle valutazioni effettuate, è opportuno in questa fase ribadire i principi che ispirano la direttiva 2004/83/CE e cercare di realizzare un maggiore ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale sulla base di livelli più elevati.
- (10) È opportuno mobilitare le risorse del Fondo europeo per i rifugiati e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per fornire sostegno adeguato agli sforzi degli Stati membri nell'attuazione delle norme stabilite nella seconda fase del sistema comune europeo di asilo e, in particolare, a quegli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo subiscono pressioni specifiche e sproporzionate a causa, per lo più, della loro situazione geografica o demografica.
- (11) Lo scopo principale della presente direttiva è quello, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri.



- (12) Il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbe contribuire a limitare il movimento secondario dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità dei quadri giuridici.
- (13) Gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli delle norme stabilite nella presente direttiva per i cittadini di paesi terzi o per gli apolidi che chiedono protezione internazionale a uno Stato membro, qualora tale richiesta sia intesa come basata sul fatto che la persona interessata è un rifugiato ai sensi dell'articolo 1 A della convenzione di Ginevra o una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria.
- (14) La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi cui è concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale, ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale.
- (15) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana, il diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito nonché a promuovere l'applicazione degli articoli 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 e 35 di detta Carta, e dovrebbe pertanto essere attuata di conseguenza.
- (16) Per quanto riguarda il trattamento delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti di diritto internazionale di cui sono parti, tra cui in particolare quelli che vietano le discriminazioni.
- (17) Nell'applicare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero attribuire fondamentale importanza all'«interesse superiore del minore», in linea con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989. Nel valutare l'interesse superiore del minore gli Stati membri dovrebbero tenere debitamente presenti, in particolare, il principio dell'unità del nucleo familiare, il benessere e lo sviluppo sociale del minore, le considerazioni attinenti alla sua incolumità e sicurezza, nonché il parere del minore in funzione dell'età o della maturità del medesimo.
- (18) È necessario ampliare la nozione di «familiari» tenendo conto delle diverse situazioni particolari di dipendenza e della speciale attenzione da prestare all'interesse superiore del minore.
- (19) La presente direttiva si applica nel rispetto del protocollo sull'asilo dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea allegato al trattato sull'Unione europea (TUE) e al TFUE.
- (20) Il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto ricognitivo.
- (21) Le consultazioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati possono offrire preziose indicazioni agli Stati membri all'atto di decidere se riconoscere lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra.





- (22) Dovrebbero essere stabiliti criteri per la definizione e il contenuto dello status di rifugiato, al fine di orientare le competenti autorità nazionali degli Stati membri nell'applicazione della convenzione di Ginevra.
- (23) È necessario introdurre dei criteri comuni per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra.
- (24) In particolare, è necessario introdurre definizioni comuni per quanto riguarda il bisogno di protezione internazionale intervenuto fuori dal paese d'origine («*sur place*»), le fonti del danno e della protezione, la protezione interna e la persecuzione, ivi compresi i motivi di persecuzione.
- (25) La protezione può essere offerta sia dallo Stato sia dai partiti o dalle organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che soddisfano le condizioni di cui alla presente direttiva e che controllano una regione o una zona più estesa all'interno del territorio dello Stato, qualora abbiano la volontà e la capacità di offrire una protezione. Tale protezione dovrebbe essere effettiva e non temporanea.
- (26) La protezione contro persecuzioni o danni gravi all'interno del paese d'origine dovrebbe essere effettivamente accessibile al richiedente in una parte del territorio del paese d'origine in cui questi può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso, e in cui si può ragionevolmente supporre che si stabilisca. Qualora lo Stato o agenti dello Stato siano i responsabili della persecuzione e dei danni gravi, si dovrebbe presupporre che il richiedente non abbia la possibilità di beneficiare di una protezione efficace. Quando il richiedente è un minore non accompagnato, l'esistenza di adeguati dispositivi di assistenza e custodia che siano nell'interesse superiore del minore non accompagnato dovrebbe costituire un elemento per valutare se una protezione sia effettivamente disponibile.
- (27) Nel valutare le domande di protezione internazionale presentate da minori è necessario che gli Stati membri considerino con attenzione le forme di persecuzione riguardanti specificamente i minori.
- (28) Una delle condizioni per l'attribuzione dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 A della convenzione di Ginevra è l'esistenza di un nesso causale tra i motivi di persecuzione, tra cui razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti.
- (29) È altresì necessario introdurre una definizione comune del motivo di persecuzione costituito dall'«appartenenza a un determinato gruppo sociale». Per la definizione di un determinato gruppo sociale, occorre tenere debito conto, degli aspetti connessi al sesso del richiedente, tra cui l'identità di genere e l'orientamento sessuale, che possono essere legati a determinate tradizioni giuridiche e consuetudini, che comportano ad esempio le mutilazioni genitali, la sterilizzazione forzata o l'aborto coatto, nella misura in cui sono correlati al timore fondato del richiedente di subire persecuzioni.
- (30) Gli atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite sono enunciati nel preambolo e agli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite e si rispecchiano, tra l'altro, nelle



risoluzioni delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta al terrorismo, nelle quali è dichiarato che «atti, metodi e pratiche di terrorismo sono contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» e che «chiunque inciti, pianifichi, finanzia deliberatamente atti di terrorismo compie attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite».

- (31) In linea con il riferimento di cui all'articolo 14, «status» può includere anche lo status di rifugiato.
- (32) Inoltre è opportuno stabilire i criteri per la definizione e gli elementi essenziali della protezione sussidiaria. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione di Ginevra.
- (33) È necessario introdurre criteri comuni per l'attribuzione, alle persone richiedenti protezione internazionale, della qualifica di beneficiari della protezione sussidiaria. Tali criteri dovrebbero essere elaborati sulla base degli obblighi internazionali derivanti da atti internazionali in materia di diritti dell'uomo e sulla base della prassi esistente negli Stati membri.
- (34) I rischi a cui è esposta in generale la popolazione o una parte della popolazione di un paese di norma non costituiscono di per sé una minaccia individuale da definirsi come danno grave.
- (35) I familiari, semplicemente per la loro relazione con il rifugiato, sono di norma esposti ad atti di persecuzione al punto che tale circostanza potrebbe costituire la base per beneficiare dello status di rifugiato.
- (36) Nella nozione di sicurezza nazionale e di ordine pubblico rientrano anche i casi in cui un cittadino di un paese terzo faccia parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale o sostenga una siffatta organizzazione.
- (37) Nel decidere se concedere i diritti ai benefici previsti nella presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero tenere in debito conto l'interesse superiore del minore nonché delle situazioni particolari di dipendenza dal beneficiario di protezione internazionale di congiunti che si trovano già nello Stato membro e che non sono suoi familiari. In casi eccezionali, in cui il congiunto del beneficiario di protezione internazionale è un minore coniugato ma non accompagnato dal coniuge, è possibile ritenere che l'interesse superiore del minore sia presso la sua famiglia d'origine.
- (38) In risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità.
- (39) Nei limiti derivanti dagli obblighi internazionali, gli Stati membri possono stabilire che la concessione di prestazioni in materia di accesso all'occupazione, assistenza sociale,





assistenza sanitaria e accesso agli strumenti d'integrazione sia subordinata al rilascio di un permesso di soggiorno.

- (40) Affinché i beneficiari di protezione internazionale possano far valere effettivamente i diritti e i benefici sanciti dalla presente direttiva, è necessario tenere conto delle loro particolari esigenze e degli specifici problemi di integrazione cui devono far fronte. Tale considerazione di norma non dovrebbe tradursi in un trattamento più favorevole di quello concesso dagli Stati membri ai propri cittadini, ferma restando la facoltà degli stessi di introdurre o mantenere norme più favorevoli.
- (41) In questo contesto, sono opportuni sforzi in particolare per risolvere i problemi che precludono ai beneficiari di protezione internazionale di godere di un accesso effettivo alle opportunità di formazione occupazionale e alla formazione professionale connessi, tra l'altro, alle costrizioni finanziarie.
- (42) La presente direttiva non si applica alle agevolazioni finanziarie accordate dagli Stati membri per promuovere l'istruzione.
- (43) Dovrebbero essere contemplate misure speciali per risolvere efficacemente le difficoltà pratiche incontrate dai beneficiari di protezione internazionale per quanto riguarda l'autenticazione dei loro diplomi, certificati o altri titoli stranieri, dovute in particolare alla mancanza di prove documentali e di mezzi per sostenere le spese delle procedure di riconoscimento.
- (44) Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari di protezione internazionale assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati, senza discriminazioni in materia di servizi sociali. Con riferimento all'assistenza sociale, le modalità e i dettagli concernenti l'attribuzione delle prestazioni essenziali ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere determinate secondo il diritto nazionale. La possibilità di limitare tale assistenza alle prestazioni essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale.
- (45) Occorre assicurare l'accesso all'assistenza sanitaria, per quanto riguarda la salute sia fisica che mentale, ai beneficiari di protezione internazionale.
- (46) I programmi di integrazione rivolti ai beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria dovrebbero tenere conto, per quanto possibile, delle particolari esigenze e delle specificità della situazione degli interessati, ivi inclusa ove opportuno, l'offerta di una formazione linguistica e di informazioni sui diritti e sugli obblighi individuali connessi allo status di protezione riconosciuto nello Stato membro in questione.
- (47) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di valutazioni periodiche, tenendo conto in particolare dell'evolversi degli obblighi internazionali degli Stati membri in materia di «non respingimento», dell'evoluzione dei mercati del lavoro negli Stati membri e dell'elaborazione di principi fondamentali comuni in materia d'integrazione.



- (48) Poiché gli obiettivi della presente direttiva, ossia l'elaborazione di norme per la concessione della protezione internazionale a cittadini di paesi terzi e ad apolidi da parte degli Stati membri, per uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e per il contenuto della protezione concessa non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti della presente direttiva, essere realizzati meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 TUE. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (49) A norma degli articoli 1 e 2 e dell'articolo 4 *bis*, paragrafo 1, del protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al TUE e al TFUE, e fatto salvo l'articolo 4 di tale protocollo, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione.
- (50) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca allegato al TUE e al TFUE, non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- (51) L'obbligo di recepire la presente direttiva nel diritto interno dovrebbe essere limitato alle disposizioni che rappresentano modificazioni sostanziali della direttiva 2004/83/CE. L'obbligo di recepire le disposizioni rimaste immutate deriva da tale direttiva.
- (52) La presente direttiva dovrebbe far salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di recepimento nel diritto interno della direttiva 2004/83/CE indicati nell'allegato I, parte B,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Obiettivo

La presente direttiva stabilisce 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

Definizioni

Ai fini della presente direttiva, si intende per:





- a) «protezione internazionale»: lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);
- b) «beneficiario di protezione internazionale»: la persona cui è stato concesso lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria quale definito alle lettere e) e g);
- c) «convenzione di Ginevra»: la convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
- d) «rifugiato»: cittadino di un paese terzo il quale, 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, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12;
- e) «status di rifugiato»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato;
- f) «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»: cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese;
- g) «status di protezione sussidiaria»: il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona avente titolo alla protezione sussidiaria;
- h) «domanda di protezione internazionale»: una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata;
- i) «richiedente»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva;
- j) «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti al nucleo familiare, già costituito nel paese di origine, del beneficiario di protezione internazionale che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale:
 - il coniuge del beneficiario di protezione internazionale, o il suo partner non sposato, avente con questi una relazione stabile, se la normativa o la prassi dello Stato



membro interessato equipara le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi,

- i figli minori delle coppie di cui al primo trattino o del beneficiario di protezione internazionale, a condizione che siano non sposati, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni della normativa nazionale,
 - il padre, la madre o altro adulto che sia responsabile, in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, del beneficiario di protezione internazionale, nei casi in cui tale beneficiario è minore e non coniugato;
- k) «minore»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni 18;
- l) «minore non accompagnato»: il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri;
- m) «permesso di soggiorno»: qualsiasi titolo o autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro nella forma prevista dalla normativa nazionale, che permetta a un cittadino di un paese terzo o a un apolide di soggiornare nel territorio dello Stato membro stesso;
- n) «paese di origine»: il paese o i paesi di cui il richiedente è cittadino o, per un apolide, in cui aveva precedentemente la dimora abituale.

Articolo 3

Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva.

CAPO II

VALUTAZIONE DELLE DOMANDE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Articolo 4

Esame dei fatti e delle circostanze

1. Gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda.
2. Gli elementi di cui al paragrafo 1 consistono nelle dichiarazioni del richiedente e in tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, estrazione, anche,





ove occorra, dei congiunti, identità, cittadinanza/e, paese/i e luogo/luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d'asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti di viaggio nonché i motivi della sua domanda di protezione internazionale.

3. L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione:
 - a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del paese d'origine e le relative modalità di applicazione;
 - b) delle dichiarazioni e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;
 - c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;
 - d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel paese;
 - e) dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino.
4. Il fatto che un richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di siffatte persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno.
5. Quando gli Stati membri applicano il principio in base al quale il richiedente è tenuto a motivare la sua domanda di protezione internazionale e qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è comunque necessaria se sono soddisfatte le seguenti condizioni:
 - a) il richiedente ha compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda;
 - b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una spiegazione soddisfacente dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
 - c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso di cui si dispone;



- d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla; e
- e) è accertato che il richiedente è in generale attendibile.

Articolo 5

Bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine («sur place»)

1. Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente dal suo paese di origine.
2. Il timore fondato di essere perseguitato o il rischio effettivo di subire un danno grave può essere basato su attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese d'origine, in particolare quando sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine.
3. Fatta salva la convenzione di Ginevra, gli Stati membri possono stabilire di non riconoscere di norma lo status di rifugiato a un richiedente che abbia introdotto una domanda successiva se il rischio di persecuzioni è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine.

Articolo 6

Responsabili della persecuzione o del danno grave

I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere:

- a) lo Stato;
- b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire la protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7.

Articolo 7

Soggetti che offrono protezione

1. La protezione contro persecuzioni o danni gravi può essere offerta esclusivamente:
 - a) dallo Stato; oppure
 - b) dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio,





a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione conformemente al paragrafo 2.

2. La protezione contro persecuzioni o danni gravi è effettiva e non temporanea. Tale protezione è in generale fornita se i soggetti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione.
3. Per stabilire se un'organizzazione internazionale controlli uno Stato o una parte consistente del suo territorio e se fornisca protezione come enunciato al paragrafo 2, gli Stati membri tengono conto degli eventuali orientamenti impartiti nei pertinenti atti dell'Unione.

Articolo 8

Protezione all'interno del paese d'origine

1. Nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessita di protezione internazionale se, in una parte del territorio del paese d'origine, questi:
 - a) non ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corre rischi effettivi di subire danni gravi; oppure
 - b) ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi di cui all'articolo 7;

e può legalmente e senza pericolo recarsi ed essere ammesso in quella parte del paese e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca.

2. Nel valutare se il richiedente ha fondati motivi di temere di essere perseguitato o corre rischi effettivi di subire danni gravi, oppure ha accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi in una parte del territorio del paese d'origine conformemente al paragrafo 1, gli Stati membri tengono conto al momento della decisione sulla domanda delle condizioni generali vigenti in tale parte del paese, nonché delle circostanze personali del richiedente, in conformità dell'articolo 4. A tal fine gli Stati membri assicurano che informazioni precise e aggiornate pervengano da fonti pertinenti, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.



CAPO III

REQUISITI PER ESSERE CONSIDERATO RIFUGIATO

Articolo 9

Atti di persecuzione

1. Sono atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1 A della convenzione di Ginevra gli atti che:
 - a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure
 - b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

2. Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:
 - a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
 - b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
 - c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
 - d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
 - e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2;
 - f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia.

3. In conformità dell'articolo 2, lettera d), i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1 del presente articolo o alla mancanza di protezione contro tali atti.

Articolo 10

Motivi di persecuzione

1. Nel valutare i motivi di persecuzione, gli Stati membri tengono conto dei seguenti elementi:





- a) il termine «razza» si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza a un determinato gruppo etnico;
- b) il termine «religione» include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
- c) il termine «nazionalità» non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;
- d) si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:
 - i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e
 - tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

In funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere;

- e) il termine «opinione politica» si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 6 e alle loro politiche o metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.
2. Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni.

Articolo 11

Cessazione

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide cessa di essere un rifugiato qualora:
 - a) si sia volontariamente avvalso di nuovo della protezione del paese di cui ha la cittadinanza; o



- b) avendo perso la cittadinanza, l'abbia volontariamente riacquistata; o
 - c) abbia acquistato una nuova cittadinanza e goda della protezione del paese di cui ha acquistato la cittadinanza; o
 - d) si sia volontariamente ristabilito nel paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato; o
 - e) non possa 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; o
 - f) se trattasi di un apolide, sia in grado di tornare nel paese nel quale aveva la dimora abituale, perché sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.
2. Ai fini dell'applicazione delle lettere e) e f) del paragrafo 1, gli Stati membri esaminano se il cambiamento delle circostanze sia di natura così significativa e non temporanea da eliminare il fondato timore di persecuzioni.
 3. Il paragrafo 1, lettere e) e f), non si applica al rifugiato che possa invocare l'esistenza di motivi di imperio derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza ovvero, se trattasi di apolide, del paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale.

Articolo 12

Esclusione

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se:
 - a) rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, queste persone sono ipso facto ammesse ai benefici della presente direttiva;
 - b) le autorità competenti del paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscono i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o diritti e obblighi equivalenti.
2. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:
 - a) abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;





- b) abbia commesso al di fuori del paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato, ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato, abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune;
 - c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite.
3. Il paragrafo 2 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o atti in esso menzionati.

CAPO IV

STATUS DI RIFUGIATO

Articolo 13

Riconoscimento dello status di rifugiato

Gli Stati membri riconoscono lo status di rifugiato al cittadino di un paese terzo o all'apolide aventi titolo al riconoscimento dello status di rifugiato in conformità con i capi II e III.

Articolo 14

Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato

1. Per quanto riguarda le domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore della direttiva 2004/83/CE gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto a un cittadino di un paese terzo o a un apolide da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario se questi ha cessato di essere un rifugiato ai sensi dell'articolo 11.
2. Fatto salvo l'obbligo del rifugiato, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di rivelare tutti i fatti pertinenti e di produrre tutta la pertinente documentazione in suo possesso, lo Stato membro che ha riconosciuto lo status di rifugiato dimostra, su base individuale, che l'interessato ha cessato di essere o non è mai stato un rifugiato ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo.
3. Gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato di un cittadino di un paese terzo o di un apolide qualora, successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato, lo Stato membro interessato abbia stabilito che:
 - a) la persona in questione avrebbe dovuto essere esclusa o è esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12;



- b) il fatto di aver presentato i fatti in modo erroneo o di averli omessi, compreso il ricorso a documenti falsi, ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di rifugiato.
4. Gli Stati membri hanno la facoltà di revocare, di cessare o di rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario quando:
- a) vi sono fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova;
- b) la persona in questione, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro.
5. Nelle situazioni previste al paragrafo 4, gli Stati membri possono decidere di non riconoscere lo status a un rifugiato quando la decisione non è ancora stata presa.
6. Le persone cui si applicano i paragrafi 4 o 5 godono dei diritti analoghi conferiti dagli articoli 3, 4, 16, 22, 31, 32 e 33 della convenzione di Ginevra, o di diritti analoghi, purché siano presenti nello Stato membro.

CAPO V

REQUISITI PER LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Articolo 15

Danno grave

Sono considerati danni gravi:

- a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Articolo 16

Cessazione

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide cessa di avere titolo a beneficiare della protezione sussidiaria quando le circostanze che hanno indotto alla concessione dello status di protezione sussidiaria sono venute meno o mutate in una misura tale che la protezione non è più necessaria.





2. Nell'applicare il paragrafo 1 gli Stati membri considerano se le mutate circostanze siano di natura così significativa e non temporanea che la persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria non sia più esposta a un rischio effettivo di danno grave.
3. Il paragrafo 1 non si applica al beneficiario dello status di protezione sussidiaria che possa invocare motivi di imperio derivanti da precedenti danni gravi tali da rifiutare di avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza ovvero, se trattasi di apolide, del paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale.

Articolo 17

Esclusione

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:
 - a) abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;
 - b) abbia commesso un reato grave;
 - c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite;
 - d) rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova.
2. Il paragrafo 1 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o atti in esso menzionati.
3. Gli Stati membri possono escludere un cittadino di un paese terzo o un apolide dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria se questi, prima di essere ammesso nello Stato membro interessato, ha commesso uno o più reati non contemplati al paragrafo 1, che sarebbero punibili con la reclusione se fossero stati perpetrati nello Stato membro interessato e se ha lasciato il paese d'origine soltanto al fine di evitare le sanzioni risultanti da tali reati.

CAPO VI

STATUS DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Articolo 18

Riconoscimento dello status di protezione sussidiaria

Gli Stati membri riconoscono lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità con i capi II e V.



Articolo 19

Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di protezione sussidiaria

1. Per quanto riguarda le domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore della direttiva 2004/83/CE, gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di protezione sussidiaria riconosciuta a un cittadino di un paese terzo o a un apolide da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario se questi ha cessato di essere una persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dell'articolo 16.
2. Gli Stati membri hanno la facoltà di revocare, di cessare o di rifiutare di rinnovare lo status di protezione sussidiaria riconosciuto a un cittadino di un paese terzo o a un apolide da un organismo statale, amministrativo, giudiziario o quasi giudiziario se questi, dopo aver ottenuto lo status di protezione sussidiaria, avrebbe dovuto essere escluso dall'aver titolo a beneficiare di tale status in conformità dell'articolo 17, paragrafo 3.
3. Gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di protezione sussidiaria di un cittadino di un paese terzo o di un apolide se:
 - a) questi, successivamente al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria, avrebbe dovuto essere escluso o è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2;
 - b) il fatto di aver presentato i fatti in modo erroneo o di averli omessi, compreso il ricorso a documenti falsi, ha costituito un fattore determinante per l'ottenimento dello status di protezione sussidiaria.
4. Fatto salvo l'obbligo del cittadino di un paese terzo o dell'apolide ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, di rivelare tutti i fatti pertinenti e di produrre tutta la pertinente documentazione in suo possesso, lo Stato membro che ha riconosciuto lo status di protezione sussidiaria dimostra, su base individuale, che l'interessato ha cessato di avere o non ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo.

CAPO VII

CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Articolo 20

Disposizioni generali

1. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra.
2. Le disposizioni del presente capo si applicano sia ai rifugiati sia alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato.





3. Nell'attuare il presente capo, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.
4. Il paragrafo 3 si applica soltanto alle persone per cui si riscontrano esigenze particolari mediante la valutazione della loro situazione individuale.
5. L'interesse superiore del minore è la principale considerazione degli Stati membri quando attuano le disposizioni del presente capo che coinvolgono i minori.

Articolo 21

Protezione dal respingimento

1. Gli Stati membri rispettano il principio di «non refoulement» in conformità dei propri obblighi internazionali.
2. Qualora non sia vietato dagli obblighi internazionali previsti dal paragrafo 1, gli Stati membri possono respingere un rifugiato, formalmente riconosciuto o meno:
 - a) quando vi siano ragionevoli motivi per considerare che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova; o
 - b) quando, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro.
3. Gli Stati membri hanno la facoltà di revocare, di cessare o di rifiutare il rinnovo o il rilascio di un permesso di soggiorno di un (o a un) rifugiato al quale si applichi il paragrafo 2.

Articolo 22

Informazioni

Gli Stati membri forniscono ai beneficiari di protezione internazionale, quanto prima a seguito del riconoscimento dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, in una lingua che essi capiscono o è ragionevole supporre possano capire, l'accesso a informazioni sui diritti e gli obblighi previsti dallo status di protezione loro applicabile.

Articolo 23

Mantenimento dell'unità del nucleo familiare

1. Gli Stati membri provvedono a che possa essere preservata l'unità del nucleo familiare.
2. Gli Stati membri provvedono a che i familiari del beneficiario di protezione internazionale, che individualmente non hanno diritto a tale protezione, siano ammessi ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, in conformità delle procedure nazionali e nella misura in cui ciò sia compatibile con lo status giuridico personale del familiare.



3. I paragrafi 1 e 2 non si applicano quando il familiare è o sarebbe escluso dalla protezione internazionale in base ai capi III e V.
4. Nonostante i paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono rifiutare, ridurre o revocare i benefici ivi menzionati, per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.
5. Gli Stati membri possono decidere che il presente articolo si applica anche agli altri congiunti che vivevano nel nucleo familiare al momento della partenza dal paese d'origine e che in quel momento erano completamente o principalmente a carico del beneficiario di protezione internazionale.

Articolo 24

Permesso di soggiorno

1. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di rifugiato, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno valido per un periodo di almeno tre anni e rinnovabile, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e fatto salvo l'articolo 21, paragrafo 3.

Fatto salvo l'articolo 23, paragrafo 1, il permesso di soggiorno da rilasciare ai familiari dei beneficiari dello status di rifugiato può essere valido per un periodo inferiore a tre anni e rinnovabile.

2. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria e ai loro familiari, quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno rinnovabile che deve essere valido per un periodo di almeno un anno e, in caso di rinnovo, per un periodo di almeno due anni, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Articolo 25

Documenti di viaggio

1. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di rifugiato documenti di viaggio nella forma prevista dall'allegato della convenzione di Ginevra, allo scopo di permettere loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.
2. Gli Stati membri rilasciano ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale, documenti che consentono loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico.

Articolo 26

Accesso all'occupazione

1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile





alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione.

2. Gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini.
3. Gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale alle attività di cui al paragrafo 2.
4. Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro.

Articolo 27

Accesso all'istruzione

1. Gli Stati membri offrono il pieno accesso al sistema scolastico, secondo le stesse modalità previste per i loro cittadini, a tutti i minori beneficiari di protezione internazionale.
2. Gli Stati membri consentono agli adulti beneficiari di protezione internazionale di accedere al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale secondo le stesse modalità previste per i cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

Articolo 28

Accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche

1. Gli Stati membri garantiscono la parità di trattamento tra i beneficiari di protezione internazionale e i loro cittadini nel quadro delle vigenti procedure di riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli stranieri.
2. Gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche a sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento dell'apprendimento precedente. Qualunque misura di questo tipo rispetta l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali¹⁴⁶⁴.

¹⁴⁶⁴ GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.



Articolo 29

Assistenza sociale

1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.
2. In deroga alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale concessa ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione.

Articolo 30

Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che ha riconosciuto loro tale protezione.
2. Gli Stati membri forniscono adeguata assistenza sanitaria, ivi incluso se necessario, il trattamento dei disturbi psichici, secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione, ai beneficiari di protezione internazionale che presentano particolari esigenze, quali le donne in stato di gravidanza, i disabili, le vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, o i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato.

Articolo 31

Minori non accompagnati

1. Gli Stati membri adottano quanto prima dopo la concessione della protezione internazionale misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati, da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza, inclusa quella basata sulla legislazione o su un provvedimento giudiziario.
2. Nel dare attuazione alla presente direttiva, gli Stati membri provvedono affinché le esigenze del minore siano debitamente soddisfatte dal tutore o rappresentante designato. Le autorità competenti procedono a verifiche periodiche.
3. Gli Stati membri provvedono affinché i minori non accompagnati siano alloggiati:
 - a) presso familiari adulti; o
 - b) presso una famiglia affidataria; o





- c) in centri specializzati nell'ospitare i minori; o
- d) secondo altre modalità che offrano un alloggio idoneo per i minori.

In questo contesto si tiene conto del parere del minore conformemente all'età e al grado di maturità dello stesso.

4. Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto dell'interesse superiore del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.
5. Se a un minore non accompagnato è concessa la protezione internazionale e la ricerca dei suoi familiari non è ancora stata avviata, gli Stati membri procedono a rintracciarli quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, tutelando l'interesse superiore del minore non accompagnato. Se la ricerca è già stata avviata, gli Stati membri ove opportuno continuano la procedura di ricerca. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale.
6. Le persone che si occupano di minori non accompagnati devono aver ricevuto e continuano a ricevere una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi.

Articolo 32

Accesso all'alloggio

1. Gli Stati membri provvedono a che i beneficiari di protezione internazionale abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nei loro territori.
2. Pur autorizzando la prassi della distribuzione nel territorio nazionale dei beneficiari di protezione internazionale, gli Stati membri si adoperano per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e a garantire pari opportunità in materia di accesso all'alloggio.

Articolo 33

Libera circolazione nel territorio dello Stato membro

Gli Stati membri concedono ai beneficiari di protezione internazionale la libertà di circolazione all'interno del territorio nazionale secondo le stesse modalità e restrizioni previste per altri cittadini di paesi terzi soggiornanti regolarmente nei loro territori.

Articolo 34

Accesso agli strumenti di integrazione

Al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società, gli Stati membri garantiscono l'accesso ai programmi d'integrazione che considerano adeguati,



in modo da tenere conto delle esigenze particolari dei beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, o creano i presupposti che garantiscono l'accesso a tali programmi.

Articolo 35

Rimpatrio

Gli Stati membri possono fornire assistenza ai beneficiari di protezione internazionale che desiderano rimpatriare.

CAPO VIII

COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 36

Cooperazione

Ciascuno Stato membro designa un punto nazionale di contatto e ne trasmette l'indirizzo alla Commissione. La Commissione comunica tale informazione a tutti gli altri Stati membri.

Gli Stati membri, in collegamento con la Commissione, adottano ogni misura idonea a instaurare una cooperazione diretta e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti.

Articolo 37

Personale

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché tutte le autorità competenti e le altre organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base e siano soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

CAPO IX

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 38

Relazioni

1. Entro il 21 giugno 2015, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva negli Stati membri, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche. Tali proposte di modifica riguardano in via prioritaria gli articoli 2 e 7. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione ogni informazione utile ai fini di tale relazione entro il 21 dicembre 2014.
2. Successivamente, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.





Articolo 39

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35 entro il 21 dicembre 2013. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Esse recano altresì un'indicazione da cui risulti che i riferimenti alla direttiva abrogata dalla presente direttiva, contenuti in disposizioni legislative, regolamentari e amministrative previgenti, sono da intendersi come riferimenti fatti alla presente direttiva. Le modalità del suddetto riferimento, nonché la forma redazionale di tale indicazione sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 40

Abrogazione

La direttiva 2004/83/CE è abrogata per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva con effetto a decorrere dal 21 dicembre 2013, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi al termine di recepimento nel diritto interno di cui all'allegato I, parte B.

Per gli Stati membri vincolati dalla presente direttiva i riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato II.

Articolo 41

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Gli articoli 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35 si applicano a decorrere dal 22 dicembre 2013.





Articolo 42

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a Strasburgo, il 13 dicembre 2011.

Per il Parlamento europeo

Il Presidente J. BUZEK

[Allegati omessi]

Per il Consiglio

Il Presidente M. SZPUNAR



PER CONTATTARE L'UE

Di persona

I centri Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare online l'indirizzo del centro più vicino (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it).

Telefonicamente o scrivendo

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è accessibile:

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori le chiamate possono essere a pagamento),
- al numero +32 22999696, oppure
- tramite il form seguente: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_it.

PER INFORMARSI SULL'UE

Online

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali (european-union.europa.eu).

Pubblicazioni dell'UE

È possibile consultare o ordinare le pubblicazioni dell'UE su op.europa.eu/it/publications. Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più copie rivolgendosi a un centro locale Europe Direct o a un centro di documentazione europea (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it).

Legislazione dell'UE e documenti correlati

EUR-Lex dà accesso all'informazione sul diritto dell'Unione europea e contiene la totalità della legislazione UE a partire dal 1951, in tutte le versioni linguistiche ufficiali (eur-lex.europa.eu).

Open Data dell'UE

Il portale data.europa.eu dà accesso alla serie di dati aperti prodotti dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'UE. I dati possono essere liberamente scaricati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali. Il portale dà inoltre accesso a una quantità di serie di dati prodotti dai paesi europei.



■ Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

