

Lo *status* di rifugiato e il divieto di *refoulement* al vaglio della Corte di Lussemburgo

di Chiara Casiello e Maria Elisabetta Venditti

Title: Refugee status and the prohibition of *refoulement* under examination by the Luxembourg Court

Keywords: Qualification Directive; Refugee Convention; Asylum policy.

1. – La sentenza della Grande Chambre della Corte di Lussemburgo in commento trae origine dalla riunione di tre distinti procedimenti di rinvio pregiudiziale, promossi ex art. 267, par. 1, lett. b), del TFUE e volti ad ottenere una pronuncia in merito alla validità e all'interpretazione dell'art. 14, par. 4, 5 e 6, della direttiva 2011/95/UE – specificamente dedicati alle ipotesi di revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo o del riconoscimento dello status di rifugiato per motivi securitari – alla luce delle disposizioni dei Trattati in materia di politiche di asilo e di garanzia dei diritti fondamentali, di cui agli art. 78, par. 1, del TFUE, art. 6, par. 3, del TUE e art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Trattasi di una questione di carattere inedito nel panorama giurisprudenziale europeo, destinata ad influenzare in modo dirompente le politiche migratorie degli Stati membri dell'Unione, attesa la sua attitudine ad incidere sulla portata del c.d. divieto di *refoulement* con riferimento a quei cittadini di Stati extra UE o apolidi che, pur qualificandosi come rifugiati ai sensi del diritto euro-unitario e del diritto internazionale, risultino destinatari di un provvedimento di revoca, cessazione o rifiuto di rinnovo o di riconoscimento dello *status* di rifugiato ex art. 14, par. 4 e 5, della Direttiva Qualifiche [direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.12.2011, *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*; al riguardo, v. G. Morgese, *La direttiva 2011/95/UE sulla protezione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2/2012, pp. 255-275].

Occorre, pertanto, analizzare il percorso argomentativo della Corte, evidenziando sin da subito l'ampio spettro dell'analisi condotta dai giudici; infatti, i parametri di cui agli artt. 78, par. 1, TFUE e 18 della Carta, richiamando la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 [UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28.07.1951, UNTS, vol. 189, p. 137,

www.un.org], nonché il relativo Protocollo applicativo del 1967 [UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31.01.1967, UNTS, vol. 606, p. 267], impongono un'interpretazione dell'art. 14, par. 4, 5 e 6, conforme non soltanto al quadro normativo europeo, ma anche e soprattutto alle disposizioni convenzionali, le quali costituiscono l'inamovibile fulcro della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati.

2. – In via preliminare, è d'uopo inquadrare brevemente il composito quadro fattuale riconducibile alle tre cause da cui prende le mosse il giudizio oggetto d'analisi.

La prima causa in ordine temporale - C-391/16 - trae origine dal provvedimento di revoca del diritto di asilo, con contestuale esclusione della protezione sussidiaria, emesso nel 2014 dal Ministro dell'Interno della Repubblica Ceca nei confronti di un cittadino ceceno, la cui pericolosità risultava comprovata da due sentenze di condanna per il reato di furto – commesso prima della concessione dell'asilo –, e per i reati di estorsione e furto in condizione di recidiva – commessi dopo la concessione dell'asilo. La misura si giustificava ai sensi dell'art. 17, par. 1, lett. j), della legge n. 325/1999 in materia d'asilo che, dando attuazione a quanto disposto ex art. 14, par. 4, lett. b), della direttiva 2011/95, ammette nell'ordinamento ceco la revoca del diritto d'asilo “*quando il rifugiato è stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità e costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato*”. A seguito del rigetto dell'impugnazione della misura da parte della Corte regionale di Praga capitale (*Mestký soud v Praze*), il caso approdava innanzi alla Corte Suprema amministrativa della Repubblica Ceca (*Nejvyšší správní soud*) che, con decisione del giugno 2016, promuoveva rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo [cfr. *Request for a preliminary ruling from the Nejvyšší správní soud (Czech Republic)*, 14.06.2016 - M v. Ministerstvo vnitra (Case C-391/16), www.curia.europa.eu]. Nella specie, il dubbio interpretativo sollevato dal giudice *a quo* è imperniato sulla conformità dell'art. 14, par. 4 e 6, della direttiva con gli articoli 18 della Carta e 78, par. 1, TFUE, nonché con i principi generali del diritto dell'Unione, di cui all'art. 6, par. 3, TUE. Invero, la questione pregiudiziale che la Corte di Giustizia è chiamata a dirimere nasce da una possibile lettura dell'art. 14, sulla base della quale il paragrafo 4 – nel prevedere la revoca, la cessazione e il rifiuto di rinnovo del riconoscimento dello *status* di rifugiato nei confronti di soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza dello Stato ospitante – introdurrebbe una clausola di esclusione dello *status* di rifugiato del tutto difforme rispetto a quelle tassativamente tipizzate ex art. 1, lett. da C a F, della Convenzione di Ginevra, il cui rispetto è imposto delle richiamate disposizioni dei Trattati [in tal senso cfr. 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*, 29.07.2010, p. 13 ss., www.unhcr.org. Medesimi dubbi interpretativi sono sorti con riguardo alla previgente Direttiva Qualifiche n. 2004/83/CE; sul punto v. ECRE (European Council On Refugees And Exiles), ELENA (European legal network on asylum), *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008, p. 24, www.ecre.org; International Association of Refugee Law Judges, *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, pp. 30-31]. L'oggetto del rinvio pregiudiziale è altresì esteso, da parte del giudice remittente, alla portata applicativa dell'art. 14, par. 6, della direttiva che, richiamando solo alcuni dei diritti garantiti al rifugiato dalla Convenzione di Ginevra, potrebbe non assicurare al destinatario delle misure di cui all'art. 14, par. 4 e 5, un livello di tutela adeguato a quello convenzionale.

La seconda causa - C-77/17 - si riferisce al rifiuto di riconoscimento dello *status* di rifugiato, espresso dal commissario generale belga nell'agosto 2016, nei confronti di

un cittadino ivoriano, già destinatario di due precedenti condanne: la prima, per i reati di percosse e lesioni volontarie, detenzione ingiustificata di arma bianca e detenzione di arma vietata, emessa dal *Tribunal de première instance de Bruxelles* nel marzo 2010; la seconda, per il reato di violenza sessuale su minorenne di età compresa tra 14 e 16 anni, emessa dalla *Cour d'Appel de Bruxelles* nel dicembre 2011. In questo caso, il provvedimento veniva emanato in applicazione dell'art. 52/4, par. 2, della legge del 15 dicembre 1980 [trattasi della legge materia di ingresso nel territorio, soggiorno, insediamento e allontanamento degli stranieri, pubblicata nel c.d. *Moniteur belge* del 31.12.1980, p. 14584] che – conformemente all'art. 14, par. 5, della Direttiva Qualifiche – riconosce la possibilità per il commissario generale di rifiutare il riconoscimento dello status di rifugiato "(...) se lo straniero costituisce un pericolo per la società, essendo stato condannato in via definitiva per un reato particolarmente grave o quando sussistono motivi ragionevoli per considerarlo un pericolo per la sicurezza nazionale (...)". Tenuto conto della pericolosità del soggetto, il commissario generale escludeva dalla protezione sussidiaria il destinatario della misura di rifiuto di riconoscimento dello status di rifugiato [cfr. art. 55/4, par. 2, della predetta legge] e, ciononostante, nel parere richiesto ex art. 52/4 riteneva inopportuno il suo respingimento verso la Costa d'Avorio, in ragione dei fondati timori di persecuzione causati dagli stretti legami familiari con l'ex Presidente ivoriano. Ebbene, a seguito dell'impugnazione della misura, il *Conseil du contentieux des étrangers*, in qualità di giudice adito, proponeva, con decisione dell'8 febbraio 2017, rinvio pregiudiziale al fine di vagliare la validità dell'art. 14, par. 5, della Direttiva Qualifiche – recepito dalla legge belga mediante il suddetto art. 52/4, par. 2, posto a fondamento del provvedimento oggetto di contestazione – con la Convenzione di Ginevra, alla quale il diritto derivato europeo deve conformarsi per espressa previsione dell'art. 78, par. 1, TFUE e dell'art. 18 della Carta. Segnatamente, la Corte di Giustizia è chiamata ad accertare se il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato per ragioni di sicurezza di cui al paragrafo 5 della citata norma integri una clausola di esclusione dello status di rifugiato non prevista nel novero delle ipotesi inderogabili tassativamente elencate dall'art. 1, lett. F, della Convenzione.

Sempre nel contesto normativo belga si colloca la terza causa - C-78/17 -, concernente il provvedimento di ritiro dello status di rifugiato, emesso dal commissario generale nel maggio 2016, nei confronti di un cittadino della Repubblica democratica del Congo, condannato dalla *Cour d'Assises de Bruxelles* nel febbraio 2010 per omicidio e furto aggravato. La misura si giustificava, ai sensi dell'art. 55/3/1, par. 1, della summenzionata legge del 1980, in ragione della natura particolarmente grave dei delitti consumati e veniva accompagnata da un parere del commissario generale favorevole al rimpatrio del cittadino straniero, motivato dall'attuale insussistenza di timori di persecuzione nel territorio congolese. Anche in questo caso, il *Conseil du contentieux des étrangers*, adito in qualità di giudice dell'impugnazione, soffermandosi sulla compatibilità dell'art. 14, par. 4, della direttiva – del quale l'art. 55/3/1, par. 1, costituisce trasposizione a livello interno – con l'art. 18 della Carta e l'art. 78, par. 1, TFUE, ha sollecitato con decisione del 10 febbraio 2017 una pronuncia della Corte di Lussemburgo volta a chiarire se l'art. 14, par. 4, configuri una nuova clausola di esclusione dello status di rifugiato, non conforme alle prescrizioni di cui all'art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra.

Sulla scorta di tali premesse, è agevole comprendere come le tre questioni pregiudiziali, convergendo uniformemente sulla validità e sull'interpretazione dei paragrafi 4, 5 e 6 dell'art. 14 della direttiva 2011/95 alla luce delle medesime disposizioni dei Trattati e della Convenzione del 1951, abbiano indotto la Corte a riunire, sin dalla fase procedimentale scritta, le cause C-77/17 e C-78/17 [cfr. ordinanza del Presidente della Corte di Giustizia del 17.03.2017], a loro volta riunite alla causa C-391/16, ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza [cfr. ordinanza del presidente della Corte di Giustizia del 17.01.2018].

3. – Ciò posto sul piano fattuale, ai fini di una più corretta comprensione del percorso argomentativo portato avanti dai Giudici di Lussemburgo, appare utile ricostruire, seppur per brevi cenni, il contesto normativo, tanto a livello internazionale che europeo, nel quale si inserisce la tematica, onde valutare se le disposizioni dell'articolo 14, paragrafi da 4 a 6, della direttiva 2011/95 possano essere interpretate in modo da assicurare il rispetto del livello di protezione garantito dalle norme della Convenzione di Ginevra che, nel prevedere, al suo interno, la nozione di rifugiato, i diritti ed i doveri conseguenti al riconoscimento della relativa condizione giuridica, nonché gli obblighi assunti dagli Stati contraenti, rappresenta la base della normativa in materia, poiché stabilisce le norme minime essenziali per il trattamento dei rifugiati lasciando agli Stati la discrezionalità di introdurre servizi più favorevoli.

Ora, non può non tenersi conto del fatto che, pur non essendo l'Unione parte contraente della Convenzione di Ginevra, nondimeno l'art. 18 della Carta di Nizza e, più in particolare, l'art. 78, par. 1, TFUE impongono il rispetto delle norme di tale Convenzione. Il contrasto con siffatto strumento di diritto internazionale si risolverebbe, infatti, in una violazione del Trattato, dal momento che la Convenzione è richiamata espressamente nell'art. 78 TFUE – secondo il quale la politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo *status* dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti –, nonché dell'art. 18 della Carta di Nizza che, nel disciplinare il diritto di asilo, sostiene che quest'ultimo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo del 1967 e a norma del TUE e del TFUE. Questo comporta, dunque, che il legislatore europeo debba tenere in debito conto il contenuto dispositivo di tali norme nell'approvazione degli atti derivati, anche al fine di evitare che gli Stati membri si trovino vincolati da obblighi tra loro incompatibili, con il rischio che emergano profili di responsabilità per la violazione dell'uno a causa del rispetto dell'altro [in questo senso, C. Favilli, *L'Unione che protegge e l'Unione che respinge. Progressi, contraddizioni e paradossi del sistema europeo di asilo*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, p. 30].

Non sorprende, pertanto, che il considerando 3 della direttiva 2011/95 affermi espressamente che il sistema europeo comune in materia di asilo – di cui siffatta direttiva fa parte –, è fondato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra e del Protocollo e sulla garanzia che nessuno sia nuovamente esposto alla persecuzione, nel pieno rispetto della dignità umana e del diritto di asilo dei richiedenti asilo e dei familiari al loro seguito; quest'ultimo diritto, in particolare, evidenzia la Corte lussemburghese, è garantito, in forza dell'art. 18 della Carta, nel rispetto della Convenzione di Ginevra e del Protocollo.

Obiettivo principale della direttiva, d'altra parte, è quello di armonizzare la nozione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 – Convenzione che il considerando 3 della direttiva definisce “*pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa ai rifugiati*” –, garantendo un livello minimo di protezione uniforme in tutti gli Stati membri dell'Unione e prevedendo, altresì, una forma complementare di tutela, per quelle ipotesi in cui il richiedente asilo sia privo dei requisiti per essere ammesso alla protezione convenzionale, ma ugualmente meritevole di tutela ai sensi della normativa internazionale, secondo le disposizioni, tra le altre, della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, della CEDU e della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti [S. Celentano, *Lo status di rifugiato e l'identità politica dell'accoglienza*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, pp. 69-70; al riguardo, giova, infatti, precisare che, accanto allo *status* di rifugiato, la Direttiva Qualifiche ha previsto lo *status* di protezione sussidiaria. Per approfondimenti, S. Albano, *La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato*, in *Questione Giustizia*, 2/2018; P. Bonetti, *Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli*

status di rifugiato e di protezione sussidiaria, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2008; N. Morandi e P. Bonetti, *La protezione sussidiaria*, in *ASGI*, www.asgi.it].

Pertanto, come giustamente osservato dai giudici di Lussemburgo nella pronuncia in commento [cfr. par. 83] “benché la direttiva 2011/95 stabilisca un sistema normativo che contiene nozioni e criteri comuni agli Stati membri e, pertanto, specifici dell’Unione, essa è, nondimeno, fondata sulla Convenzione di Ginevra e ha lo scopo, in particolare, che l’articolo 1 di tale Convenzione sia pienamente rispettato”.

Ai sensi di tale strumento internazionale, è considerato rifugiato colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese oppure (colui) che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”. È rifugiato, dunque, chi ha un ragionevole timore di poter essere, in caso di rimpatrio, vittima di persecuzione [sul punto si veda la pubblicazione a cura di UNHCR e ASGI, *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore*, 2016, p. 9, www.unhcr.it].

Siffatta definizione di rifugiato, contenuta nell’articolo 1, lett. A, par. 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, è stata letteralmente ripresa dal legislatore comunitario nella Direttiva Qualifiche, sebbene la direttiva 2011/95, dal punto di vista soggettivo, possa essere applicata, in ossequio al disposto di cui all’art. 2, lett. d), soltanto ai cittadini extra-comunitari e agli apolidi, e non ai cittadini degli Stati membri dell’Unione. Infatti, con il Protocollo sull’asilo per i cittadini degli Stati membri dell’Unione Europea, allegato al TFUE, gli Stati membri si sono reciprocamente riconosciuti quali “Paesi d’origine sicuri” a tutti i fini giuridici e pratici connessi all’asilo, stante il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito [S. Celentano, *Lo status di rifugiato*, cit., p. 70].

Sono poi le disposizioni di cui al Capo III della direttiva 2011/95 – Requisiti per essere considerato rifugiato –, a fornire ulteriori specificazioni e precisazioni sulle condizioni materiali richieste affinché il cittadino di un paese terzo o apolide possa essere qualificato come rifugiato, a meno che non ricorrano le clausole di cessazione o di esclusione previste agli artt. 11 e 12 della direttiva, che a loro volta riprendono l’art. 1, lett. D, E ed F della Convenzione di Ginevra. Pertanto, conformemente a quanto asserito dalla Corte nella pronuncia in commento, può senza dubbio ritenersi che il sistema istituito dalla direttiva 2011/95 fa sì che il cittadino di un paese terzo o un apolide che soddisfi le condizioni materiali contenute nel Capo III di detta direttiva disponga, già solo per questo fatto, della qualità di rifugiato prevista all’art. 2, lett. d), della direttiva, nonché all’art. 1, lett. A, della Convenzione di Ginevra.

4. – Discorso diverso deve essere fatto, invece, con riferimento alla concessione dello *status di rifugiato*, per tale intendendosi, ai sensi dell’art. 2, lett. e), della direttiva in esame, il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un Paese terzo o di un apolide quale rifugiato.

La direttiva 2011/95/UE opera, infatti, una distinzione tra i criteri da soddisfare per essere riconosciuto come «rifugiato» e i criteri da soddisfare per ottenere lo «*status di rifugiato*».

Evidenzia, infatti, all’uopo l’UNHCR che sebbene, in linea di massima, coloro che possiedono i requisiti per essere considerati «rifugiati» hanno titolo a beneficiare dello «*status di rifugiato*», la Direttiva Qualifiche offre agli Stati membri dell’UE la possibilità di decidere se, al verificarsi di alcune situazioni eccezionali, lo *status di rifugiato* debba comunque essere concesso o se, al contrario, esso debba essere revocato/cessato o se, infine, ci si possa rifiutare di rinnovare uno *status di rifugiato* precedentemente riconosciuto [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, 2015, p. 45].

La concessione dello *status* di rifugiato trova una compiuta disciplina nel Capo IV della direttiva, composto, a sua volta, da due sole disposizioni: l'articolo 13, che disciplina il riconoscimento di tale *status*, nonché l'articolo 14 che, invece, ne regola la revoca, la cessazione o il rifiuto del rinnovo. Dispone, in particolare, l'articolo 13 – la cui natura obbligatoria è stata confermata dalla Corte di Giustizia [cfr. CGUE, *H. T v. Land Baden-Württemberg*, C-373/13, 24.06.2015, par. 63] – che 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, secondo le disposizioni di cui ai Capi II e III della direttiva.

Il riconoscimento formale della qualità di rifugiato – osservano i giudici europei [cfr. par. 91] – ha, come conseguenza, che il rifugiato interessato diventa beneficiario, in forza dell'articolo 2, lett. b), della direttiva 2011/95, della protezione internazionale, per cui egli dispone di tutti i diritti e benefici previsti dal Capo VII della citata direttiva che, in larga parte, sono equivalenti a quelli contenuti nella Convenzione di Ginevra sebbene, in alcuni casi, siano previste tutele giuridiche ancora maggiori, che non hanno equivalenti in tale Convenzione – si citano, ad esempio, le tutele di cui all'articolo 24, par. 1, nonché agli articoli 28 e 34 della direttiva 2011/95 [in generale, sul contenuto dello *status* di rifugiato si veda S. Celentano, *Lo status di rifugiato*, cit., pp. 80-82].

Tale riconoscimento, tuttavia, precisa la Corte, “come si evince dal considerando 21 della direttiva, ha natura ricognitiva e non costitutiva della qualità di rifugiato” [par. 85] tant'è che, nel caso di accoglimento in via amministrativa, non risulta necessaria neppure la spiegazione delle motivazioni per cui è adottato, sussistendo l'obbligo di motivazione solo per le ipotesi di diniego [in questo senso, S. Celentano, *op. cit.*, p. 80; sulla natura meramente dichiarativa del riconoscimento si veda anche EASO, *Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU). A Judicial Analysis*, December 2016, p. 94 www.easo.europa.eu].

L'obbligo di protezione del richiedente, pertanto, sorge nel momento in cui lo stesso soddisfa i requisiti previsti al Capo II della direttiva, che a loro volta riprendono quelli previsti dall'art. 1, lett. A, della Convenzione, indipendentemente dall'avvenuto riconoscimento formale dello *status* da parte dello Stato di protezione.

Il riconoscimento dello *status* di rifugiato è, dunque, un atto successivo, meramente ricognitivo di una situazione soggettiva preesistente che non ha, pertanto, l'effetto di conferire la qualità di rifugiato: essa si limita a constatare l'esistenza di detta qualità, tanto che l'UNHCR afferma, al riguardo, che “recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee” [UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Ginevra, settembre 1979].

La Corte di Lussemburgo ha, peraltro, a chiare lettere affermato, confermando una precedente interpretazione [si veda, al riguardo, CGUE, *H. T*, cit., par. 63, nonché in CGUE, *A, S v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-550/16, 12.04.2018, para 52- 54], che, nell'esercizio di siffatto potere gli Stati membri non dispongono di alcun potere discrezionale [cfr. par. 89], giacché lo stesso utilizzo del termine “riconoscimento”, al posto di quello di concessione, implica che, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, sussiste un diritto soggettivo perfetto del richiedente che preesiste alla pronuncia, la quale ha, pertanto, carattere meramente dichiarativo del diritto e non costitutivo [S. Albano, *La protezione sussidiaria*, cit., p. 87].

Una volta riconosciuto lo *status* ai sensi dell'art. 13, l'art. 14 della Direttiva Qualifiche fissa, invece, le ipotesi in cui gli Stati Membri possono/devono procedere alla revoca, alla cessazione o al rifiuto del rinnovo del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In dettaglio, 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 – trattandosi, in questo caso, di disposizioni aventi carattere obbligatorio –, 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 [cfr. art. 14, par. 1 e 2 della direttiva], nonché quando si accerti, successivamente alla concessione dello *status* di rifugiato, che quest'ultimo avrebbe dovuto essere escluso o è escluso dallo *status* di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, o ancora che, a suo tempo, per l'ottenimento dello *status* di rifugiato, abbia costituito un fattore determinante la presentazione dei fatti in modo erroneo o la loro omissione, anche mediante ricorso a documenti falsi [cfr. art. 14, par. 3].

A fronte dell'obbligatorietà delle disposizioni di cui ai paragrafi 1-3 dell'art. 14, sussiste invece la mera facoltà di revocare, cessare, rifiutare di rinnovare (par. 4) e, ancor prima, non riconoscere (par. 5) lo *status* a un rifugiato, qualora tale decisione non sia ancora stata presa, quando vi siano fondati motivi per ritenere che la persona in questione costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova, o ancora, quando l'interessato costituisca un pericolo per la comunità di tale Stato membro, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità [sulla dubbia compatibilità dell'art. 14, par. 4 e 5, rispetto al sistema ginevrino v. L. Janků, *(In)Compatibility of Article 14 (4) and (6) of the Qualification Directive with the 1951 Refugee Convention*, in *Nordic Asylum Law Seminar 2017*, 2017; H. Lambert, *The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 55 (1), 2006, p. 178 e C. Teitgen-Colly, *The European Union and Asylum: An Illusion of Protection*, in *Common Market Law Review* (43), 2006, p. 1555 ss.].

Occorre dare atto – come peraltro i Giudici di Lussemburgo fanno nella pronuncia in questione – che le ipotesi da ultimo considerate rimarcano, a grandi linee, le circostanze al verificarsi delle quali gli Stati membri possono procedere al respingimento di un rifugiato, in forza dell'articolo 21, par. 2, di detta direttiva e dell'articolo 33, par. 2, della Convenzione di Ginevra [EASO, *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (Direttiva 2011/95/UE)*, 2018, pp. 99-100; sul punto si veda più diffusamente *infra* par. 5].

A fronte di tale quadro normativo – segnatamente, in considerazione della circostanza che la direttiva in questione pone una distinzione tra i requisiti da soddisfare per essere considerato rifugiato e i criteri per ottenere, invece, lo *status* riconosciuto di rifugiato –, la Corte lussemburghese sostiene che la circostanza che l'interessato rientri in una delle ipotesi previste dall'articolo 14, par. 4 e 5, della direttiva 2011/95 – ipotesi che giustificano, giova ribadirlo, la revoca, la cessazione, o il mancato rinnovo del riconoscimento di *status* di rifugiato –, non implica, per ciò solo, che quest'ultimo perda la “qualifica di rifugiato”.

Nel caso in cui uno Stato membro decida di revocare lo *status* di rifugiato o di non riconoscerlo ai sensi dell'articolo 14, par. 4 e 5, della direttiva 2011/95 – continua infatti la Corte [cfr. par. 99] –, i cittadini di paesi terzi o gli apolidi interessati si trovano certamente privati di detto *status* e pertanto non dispongono, o non dispongono più, di tutti i diritti e benefici enunciati nel Capo VII di detta direttiva, che sono associati a tale *status*.

Tuttavia, la sussistenza di una delle ipotesi di cui sopra, non fa venire meno i requisiti materiali, di cui ai Capi II e III della direttiva 2011/95/UE relativi all'esistenza di un fondato timore di persecuzioni nel paese d'origine, il possesso dei quali fa sorgere la qualità di rifugiato. Ed invero, come sancito espressamente dall'articolo 14, par. 6, di detta direttiva, queste persone godono, o continuano a godere, comunque di tutti i diritti previsti in materia dalla Convenzione di Ginevra – segnatamente, divieto di discriminazioni, libertà di religione, diritto di adire i tribunali, diritto all'istruzione pubblica –, che, giova ribadirlo, costituiscono le norme minime

essenziali per il trattamento dei rifugiati, residuando in capo agli Stati la discrezionalità in ordine all'introduzione di servizi più favorevoli.

L'articolo 14, par. 4 e 5, della direttiva 2011/95 non può, pertanto, essere interpretato nel senso che la revoca dello *status* di rifugiato o il diniego di riconoscimento abbiano come effetto che il cittadino di un paese terzo o l'apolide interessato – che soddisfi le condizioni contenute nell'articolo 2, lett. d), di detta direttiva, in combinato disposto con le norme di cui al Capo III di quest'ultima – perda la qualità di rifugiato, ai sensi di detto articolo 2, lett. d), e dell'articolo 1, lett. A, della Convenzione di Ginevra.

Conclude allora la Corte Lussemburghese che “fintanto che il cittadino di un Paese extra-UE o un apolide abbia un fondato timore di essere perseguitato nel suo Paese di origine o di residenza, questa persona deve essere qualificata come rifugiato ai sensi della direttiva e della Convenzione di Ginevra e ciò indipendentemente dal fatto che lo status di rifugiato ai sensi della direttiva le sia stato formalmente riconosciuto”.

5. – Sulla base di simili presupposti interpretativi, la *Grande Chambre* proclama la validità – dell'art. 14, par. 4, 5 e 6, della direttiva, valorizzando il maggior livello di tutela assicurato dal diritto dell'UE allo straniero o all'apolide cui sia stato revocato o negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato per ragioni securitarie. Nel dettaglio, per giungere a tale conclusione la Corte segue un inedito percorso argomentativo, focalizzando la propria attenzione sulla differente portata delle deroghe al divieto *refoulement* previste, rispettivamente, dalla direttiva 2011/95 e dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951. Ai fini della presente analisi, giova preliminarmente ricordare che il principio di *non refoulement*, codificato ex art. 33, par. 1, della Convenzione di Ginevra, nonché dall'art. 21, par. 1, della direttiva, sancisce che nessuno Stato può espellere o respingere un soggetto verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale o per espressione di opinioni politiche [European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*, 2016, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, 2016, p. 13 ss., www.fra.europa.eu; UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Geneva, 26.01.2007, www.unhcr.org; G.S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Third edition, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 53 ss.].

Nell'ambito del sistema convenzionale, deroghe a tale fondamentale principio sono eccezionalmente ammesse, ai sensi dell'art. 33, par. 2, nella misura in cui il rifugiato “per motivi seri debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese” [cfr. J. C. Hathaway, C. J. Harvey, *Framing Refugee Protection in the New World Disorder*, in *Cornell Journal of International Law*, vol. 34, 2001, p. 292].

Allo stesso modo, in ossequio all'art. 21, par. 2, della direttiva 2011/95, gli Stati membri dell'UE hanno facoltà di respingere verso il proprio paese d'origine il rifugiato che, per fondati motivi, rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro o che, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisca un pericolo per la comunità statale ospitante [sul punto si veda CGUE, *Bundesrepublik Deutschland v. B and D*, cause riunite C-57/09 e C-101/09, 09.11.2010, par. 101 (ove si evince il parallelismo tra l'art. 33, par. 2, della Convenzione di Ginevra e l'art. 21, par. 2, della Direttiva Qualifiche); nonché, 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*, 2015, p. 45, www.refworld.org].

Orbene, come poc'anzi già rilevato, le summenzionate ipotesi derogatorie corrispondono, tanto a livello europeo quanto a livello internazionale, ai casi in cui gli Stati membri dell'UE sono abilitati revocare o rifiutare il riconoscimento dello *status* di rifugiato, in applicazione dell'art. 14, par. 4 e 5, della Direttiva Qualifiche [EASO, *Condizioni per il riconoscimento*, cit., p. 99 ss.].

Con precipuo riferimento al quadro normativo europeo, il corollario di tale evidente simmetria testuale è rappresentato dalla circostanza che lo straniero o l'apolide, destinatario dei provvedimenti di cui all'art. 14, par. 4 e 5, possa essere, oltretutto, soggetto a respingimento ai sensi dell'art. 21, par. 2 [cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale Melchior Wathelet, presentate il 21.06.2018, par. 56, www.curia.europa.eu].

Proprio a fronte di tale ultima considerazione sorgerebbero i maggiori problemi di compatibilità tra l'art. 14, par. 4, 5 e 6, e la Convenzione di Ginevra, richiamata dall'art. 78, par. 1, TFUE e dall'art. 18 della Carta di Nizza. Infatti, se da un lato – alla luce dell'art. 33, par. 2, della Convenzione – il destinatario del respingimento manterrebbe la propria qualifica di rifugiato, continuando a godere dei diritti da essa scaturenti anche dopo il rimpatrio, viceversa, a mente dell'art. 21, par. 2, della direttiva, il destinatario del respingimento, rientrando nelle ipotesi di cui ai paragrafi 4 e 5 dell'art. 14, perderebbe i benefici connessi allo *status* di rifugiato, subendo un trattamento peggiore rispetto a quello convenzionale, con conseguente violazione delle norme dei Trattati [sul punto cfr. L. Janků, *(In)Compatibility of Article 14 (4) and (6)*, cit.].

Un ragionamento di tal rango, tuttavia, risulta ampiamente sconfessato dall'esito interpretativo cui approda la Corte nella sentenza in commento [cfr. *supra* par. 4]; difatti, come in precedenza compendiato, nel contesto della direttiva, le misure di cui all'art. 14, par. 4 e 5, – incidendo sul solo *status* di rifugiato, di cui all'art. 2, lett. e), e non anche sulla qualifica sostanziale di rifugiato, di cui all'art. 2, lett. d) – devono considerarsi valide in quanto non scalfiscono minimamente i diritti riconosciuti dalla Convenzione al rifugiato, anche nel caso in cui quest'ultimo sia stato respinto verso il proprio paese d'origine ai sensi dell'art. 21, par. 2 [cfr. par. 100 della sentenza; in senso conforme cfr. CGUE, *H. T.*, cit., par. 71; v. inoltre Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., par. 100; UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2011, par. 28, www.unhcr.org].

Ad ulteriore prova della validità dell'art. 14, par. 4 e 5, della Direttiva Qualifiche, la Corte puntualizza che, a differenza della Convenzione di Ginevra, l'eccezione al divieto di respingimenti alla frontiera tipizzata dal diritto derivato europeo è caratterizzata da un più ampio margine di duttilità interpretativa, sintomatico del maggior *standard* di tutela assicurato al rifugiato nel territorio dell'UE. In effetti, il preambolo della direttiva 2011/95 richiede espressamente che le disposizioni normative ivi individuate vengano interpretate nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana del richiedente asilo e dei familiari al suo seguito, nonché in osservanza dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [cfr. considerando 16 della direttiva]. Ebbene, con precipuo riguardo al non respingimento, la Carta di Nizza dedica l'art. 4 alla proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e l'art. 19, par. 2, al divieto di allontanamento, espulsione o estradizione verso uno Stato in cui esista un serio rischio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti [nello stesso senso si colloca l'art. 3 della CEDU – inerente al divieto di tortura o di trattamenti inumani o degradanti –, che entra a far parte del diritto dell'Unione come principio generale ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE; sul punto v. S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2012, p. 63 ss.].

Sulla scorta di tanto, la Corte di Giustizia giunge a sottolineare che gli Stati membri dell'UE sono obbligati ad escludere il respingimento di stranieri o apolidi, destinatari di misure di revoca o diniego di riconoscimento dello *status* di rifugiato – ai sensi dell'art. 14, par. 4 e 5 –, ogniqualvolta il paese di destinazione non garantisca i diritti fondamentali espressamente sanciti dagli artt. 4 e 19, par. 2, della Carta [cfr. par. 94 della decisione; con riguardo alla portata applicativa delle predette disposizioni della Carta v. *CGUE, MP v Secretary of State for the Home Department, C-353/16*, (reference for preliminary ruling), 24.04.2018, par. 43; nonché *CGUE, Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, 05.04.2016, par. 86-88; nel sistema CEDU, il carattere assoluto del divieto di cui all'art. 3 emerge, *ex multis*, in ECHR, *Bouyid v. Belgio*, 28.09.2015, n. 23380/09, par. 81].

Come è evidente, simile interpretazione garantista dell'art. 14, par. 4 e 5, e dell'art. 21, par. 2, della direttiva alla luce delle disposizioni della Carta, induce i giudici ad affermare che il diritto dell'UE fornisce al rifugiato, pur privato del suo *status* per motivi securitari, un livello di protezione più ampio rispetto a quello fissato nella Convenzione ex art. 33, par. 2, che, viceversa, integrando un'ipotesi derogatoria al divieto di *refoulement* rigida e non suscettibile di temperamenti, sembra ammettere il rimpatrio del rifugiato qualificato come pericoloso, a prescindere dalla circostanza che nel paese d'origine possa essere vittima di tortura o di trattamenti inumani o degradanti [cfr. par. 95 della decisione; sul punto occorre precisare, eppure, che il divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti, pur non essendo tipizzato nel testo della Convenzione di Ginevra, appare tutelato dal diritto internazionale consuetudinario e da altri strumenti convenzionali; in particolare v. UN General Assembly, *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 10.12.1984, UNTS, vol. 1465, p. 85, www.un.org; al riguardo v. A. Duffy, *Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, Issue 3, 2008, p. 373 ss.].

Orbene, tale esteso ambito di tutela del rifugiato, emergente dal quadro normativo europeo, appare ulteriormente corroborato dall'interpretazione, fornita dalla Corte lussemburghese, in merito all'art. 14, par. 6, della Direttiva Qualifiche. Come è noto, la disposizione in esame statuisce che i destinatari di una decisione, adottata ai sensi dei paragrafi 4 e 5, continuano a fruire dei diritti conferiti dagli articoli 3 (divieto di discriminazioni), 4 (libertà religiosa), 16 (accesso alla giustizia), 22 (accesso all'educazione pubblica), 31 (esclusione di sanzioni penali per l'entrata o il soggiorno irregolare), 32 (protezione contro l'espulsione), 33 (divieto di respingimento) dalla Convenzione di Ginevra “*o di diritti analoghi*”, a condizione che gli stessi soggetti siano presenti sul territorio dello Stato membro ospitante. Al riguardo, come rilevato dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni [cfr. par. 112 -115], la validità dell'articolo 14, par. 6, è messa in discussione dai ricorrenti nella parte in cui la disposizione omette di menzionare gli ulteriori diritti che la Convenzione del 1951 garantisce a tutti i rifugiati, indipendentemente dalla legittimità della loro residenza sul territorio di rifugio [trattasi, specificamente, dei diritti convenzionali di cui agli articoli 13 (protezione della proprietà mobiliare e immobiliare), 20 (razionamento), 25 (assistenza amministrativa), 27 (rilascio di documenti di identità) e 29 (divieto di discriminazione in materia fiscale); sul punto v. UNHCR, *Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466*, febbraio 2018, p. 23; www.refworld.org].

Ebbene, la chiave di lettura offerta dalla Corte, al fine di reputare l'art. 14, par. 6, conforme ai livelli di tutela sanciti dalla Convenzione, è imperniata sull'interpretazione dell'espressione “*o di diritti analoghi*”, presente nel testo della disposizione. In effetti, sulla scorta del contesto e delle finalità della direttiva – orientata a dare piena attuazione al sistema ginevrino nel territorio dell'UE [cfr. considerando 3, 10 e 12 della direttiva] –, i diritti analoghi devono intendersi in senso cumulativo, e non alternativo, rispetto a quelli già espressamente enumerati nel paragrafo 6 [cfr. par. 102 e 103 della sentenza].

Da tanto discende che gli Stati membri dell'UE sono tenuti a garantire al soggetto – il quale, susseguentemente alla revoca o al diniego di riconoscimento dello *status* di rifugiato, sia stato privato di un titolo per risiedere legalmente nel territorio di accoglienza [cfr. art. 21, par. 3, e art. 24 della direttiva 2011/95] – tutti i diritti riconosciuti dalla Convenzione al rifugiato, tra i quali vanno contemplati, oltre quelli esplicitamente richiamati dall'art. 14, par. 6, anche quei diritti analoghi che non presuppongano necessariamente una residenza regolare [giova precisare che tali ultimi diritti, a differenza di quelli esplicitamente elencati, sono eventualmente suscettibili di riserve da parte degli Stati in virtù dell'art. 42, par. 1, della Convenzione e appaiono, quindi, garantiti nella misura in cui lo Stato ospitante non abbia formulato riserve; al riguardo cfr. Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., par. 130. Sulla tutela del rifugiato privato di valido titolo per risiedere nel territorio dello Stato ospitante v. CGUE, *H. T.*, cit., par. 94; UNHCR. *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, June 2006, POLAS/2006/02, p. 18, www.unhcr.org; sul punto v. altresì J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 171 ss. e 657 ss.].

Nondimeno, la Corte chiarisce che simile interpretazione dell'art. 14, par. 6, pur assicurando al rifugiato il godimento di tutti i diritti ricompresi nello *standard* minimo di tutela fissato dalla Convenzione – in conformità all'art. 78, par. 1, TFUE, all'art. 18 della Carta, nonché all'art. 6, par. 3, TUE – non può considerarsi ostativa all'implementazione degli ulteriori e più ampi margini di garanzia ai quali gli Stati membri dell'UE sono vincolati in forza della Carta di Nizza [cfr. par. 107-109 della sentenza; nonché Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., par. 133 e 134].

Peraltro, l'innalzamento di tutela emergente dal quadro normativo europeo appare più che conforme alla soglia minima di protezione stabilita dal sistema convenzionale. Tanto è apprezzabile, come ribadito dai giudici di Lussemburgo, proprio con riferimento alla portata delle deroghe al principio di *non refoulement* nei confronti di stranieri o apolidi, rientranti nelle ipotesi di cui all'art. 14, par. 4 e 5, i quali rischiano di subire torture o trattamenti inumani o degradanti nel proprio paese d'origine. Difatti, come in precedenza dimostrato, mentre l'art. 33, par. 2, della Convenzione pare ammettere il respingimento del rifugiato considerato pericoloso, viceversa l'art. 21 della direttiva, letto in combinato disposto con gli articoli 4 e 19, par. 2, della Carta di Nizza, esclude simile esito, incrementando la protezione del rifugiato già privato del suo *status* [oltre ai diritti di cui agli artt. 4 e 19, par. 2, la sentenza in commento evidenzia che al rifugiato che costituisca una minaccia vadano, in ogni caso, garantiti i diritti sanciti dalla Carta di cui agli articoli 7 (rispetto della vita privata e familiare), 15 (libertà professionale e il diritto di lavorare), 34 (tutela della sicurezza sociale e della previdenza sociale) e 35 (protezione della salute)].

Dunque, una lettura flessibile delle disposizioni della direttiva 2011/95 risulta di per sé idonea ad assicurare ai destinatari dei provvedimenti di revoca o diniego di riconoscimento dello *status*, di cui all'art. 14 par. 4 e 5, il raggiungimento di una soglia di tutela, non solo equivalente, ma addirittura superiore rispetto al livello di protezione minimo fissato dalla Convenzione di Ginevra [par. 110 e 111 della sentenza].

Alla luce di tali argomentazioni, la *Grande Chambre* non può che concludere dichiarando la validità delle disposizioni contenute nell'art. 14, par. 4, 5 e 6, della direttiva 2011/95, attesa la comprovata compatibilità delle stesse sia con le disposizioni della Convenzione di Ginevra, richiamate dall'art. 78, par. 1, TFUE e dall'art. 18 della Carta, sia con le soglie di garanzia dei diritti fondamentali fissate ex art. 6, par. 3, TUE.