

Le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea rilevanti in materia di asilo analizzate da Asilo in Europa



Meki Elgafaji, Noor Elgafaji, c. Staatssecretaris van Justitie, C-465/07, 17 febbraio 2009

La causa in esame si interroga in merito all'interpretazione dell'**art. 15, lett. c) della “Direttiva qualifichè”**¹ che contiene uno dei tre requisiti alternativamente necessari al fine del riconoscimento della protezione sussidiaria². In particolare, la Corte di Giustizia, con questa sentenza, cerca di fare chiarezza su un punto molto problematico della [Direttiva Qualifichè](#) e cioè cosa si debba intendere per **minaccia grave ed individuale** derivante da **violenza indiscriminata**. Un testo, questo dell'art. 15 lett. c), che contiene una contraddizione (minaccia *individuale* in un contesto di violenza *indiscriminata*) che i giudici di Lussemburgo sono qui chiamati a sciogliere.

La Corte conclude affermando che l'art. 15, lett. c) della [Direttiva Qualifichè](#) deve essere interpretato nel senso che la sussistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile **non necessita della prova che il richiedente sia oggetto specifico di minaccia** per motivi peculiari attinenti alla situazione personale. La minaccia si considera, infatti, provata, **eccezionalmente**, quando il conflitto armato in corso nel Paese di provenienza del richiedente è di tale gravità che la sola presenza del civile nel Paese in questione rappresenta di per sé un rischio effettivo di subire tale minaccia.

¹ Direttiva 2004/83/CE, ora sostituita dalla “nuova” Direttiva Qualifichè, la Direttiva 2011/95/UE. Nel passaggio dalla “vecchia” alla “nuova” direttiva l'art. 15 è rimasto completamente invariato. Pertanto, quanto si dirà nella presente scheda è valido anche oggi.

² Art. 15: <<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>>.

I fatti alla base della controversia

Il Sig. Elgafaji, musulmano di origine sciita, sposato con la Sig. Elgafaji, musulmana di origine sunnita, lavorava per un'impresa britannica di sicurezza in Iraq. In seguito all'uccisione da parte delle milizie dello zio del ricorrente (anch'egli impiegato dalla stessa impresa), i due coniugi ricevevano minacce di morte con una lettera affissa alla porta della loro abitazione e decidevano di lasciare il Paese.

Il 20 dicembre 2006 i coniugi vedevano rifiutata la loro domanda di asilo dal “Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie”,³ in particolare sulla base del fatto che **non avevano dimostrato il rischio effettivo di minaccia grave e individuale**.

A seguito di tale rigetto i coniugi Elgafaji proponevano ricorso di fronte al “Rechtbankte’s-Gravenhage”, il quale annullava le decisioni di diniego del permesso di soggiorno.

Adito in ultima istanza, il “Raad Van Staate” sospendeva il giudizio e si rivolgeva alla Corte di Giustizia UE per porre due questioni pregiudiziali.

Le questioni pregiudiziali

<<1) Se l’art.15, (...) lett. c), della direttiva (...) debba essere interpretato nel senso che tale disposizione offre protezione esclusivamente in una situazione contemplata anche dall’art.3 della [CEDU], nell’interpretazione ad esso attribuita dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell’uomo, ovvero se la menzionata disposizione offra una tutela sussidiaria o diversa da quella di cui all’art.3 della [CEDU];

2) Qualora l’art.15, (...) lett. c), della direttiva offra una tutela sussidiaria o diversa da quella di cui all’art.3 della [CEDU], quali siano in tal caso i criteri idonei a valutare se una persona che afferma di essere ammissibile allo status di protezione sussidiaria corra un rischio effettivo di minaccia grave ed individuale in conseguenza di violenza indiscriminata, ai sensi dell’art.15, (...) lett. c), in combinato disposto con l’art.2, (...) lett. e), della direttiva>>.

³ Si tratta del Ministro per l’Immigrazione e l’Integrazione; per altro tale organismo sarà competente nei Paesi Bassi soltanto fino al 22 febbraio 2007, quando organismo competente per le cause in materia di immigrazione diviene lo “Staatssecretaris van Justitie”.

Il ragionamento della Corte

Le due questioni pregiudiziali vengono analizzate congiuntamente dalla Corte.

La questione fondamentale sottesa ad entrambe le questioni pregiudiziali riguarda il contenuto e l'estensione, ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, della nozione di <<minaccia grave o individuale alla vita o alla persona>> e, in particolare, se affinché si ritenga sussistente una simile condizione, è necessario che il richiedente fornisca la prova di essere <<interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione>>.

Preliminarmente, in merito al contenuto di tale nozione rispetto alla fattispecie dell'art. 3 della CEDU⁴, la Corte afferma che l'art. 15, lett. c) ha un <<contenuto diverso (...) e deve pertanto essere interpretato autonomamente>>⁵ dall'art. 3 CEDU, essendo tale norma piuttosto corrispondente alla lett. b) dell'art. 15 della Direttiva Qualifiche.⁶

Posto, quindi, che non può farsi equivalere la fattispecie di cui all'art. 15, lett. c) alla nozione di tortura e trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 della CEDU, **la Corte è chiamata ad individuare su base autonoma l'esatto contenuto della norma in esame.**

La Corte rileva innanzitutto che, mentre le lett. a) e b) dell'art. 15 riguardano fattispecie in cui un soggetto è sottoposto <<in modo specifico al rischio di un danno di un tipo particolare>>⁷ (condanna a morte, esecuzione, tortura o altra forma di trattamento inumano o degradante), la lett. c) dell'art.15 fa riferimento ad un <<danno più generale>>⁸, come si evince dall'utilizzo dell'espressione <<minaccia [...] alla vita o alla persona>>, generica se paragonata all'elenco dei danni particolari di cui alle lett. b) e c).

Tale **generalità**, è ribadita nel riferimento della lett. c) ad una situazione di conflitto armato interno o internazionale. Infine, il fatto stesso che la violenza alla base della minaccia venga qualificata come **indiscriminata** implica che essa possa estendersi ad una persona **a prescindere dalla sua personale condizione**⁹.

Quanto al fatto che la minaccia deve essere, secondo il testo dell'art. 15 lett. c), <<individuale>>, la Corte rileva che, premesso tutto quanto sopra, il termine “*individuale*” deve essere interpretato nel senso che la minaccia può riguardare <<danni contro civili, a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto in corso [...] raggiunga un

⁴ Ricordiamo il testo dell'art. 3 della CEDU, Proibizione della tortura: <<Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.>>.

⁵ Par. 28

⁶ Norma che appunto definisce come danno grave <<la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine>>.

⁷ Par. 32

⁸ Par. 33

⁹ Par. 34

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 direttiva>>.¹⁰

La Corte arriva a questa conclusione facendo riferimento ad un considerando della Direttiva Qualifiche e in particolare al considerando n° 26.¹¹ In tale considerando si legge 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>>.

Ebbene, secondo la Corte, tale considerando, che a prima vista parrebbe negare la possibilità che una situazione di rischio generalizzato possa rilevare ai fini della protezione sussidiaria, in realtà fa salvo, **utilizzando l'espressione “di norma”**, il caso 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>>.¹²

La Corte precisa poi che, nell'esame di una domanda di protezione internazionale, ai fini del riconoscimento di una protezione sussidiaria è necessario **bilanciare specificità e generalità**, cosicché <<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>>.¹³

Infine, la Corte fornisce due ulteriori elementi da tenere in considerazione nella valutazione della necessità di una protezione sussidiaria: 1) l'**estensione geografica** della situazione di violenza indiscriminata e l'effettiva destinazione del richiedente in caso di ritorno nel Paese interessato; 2) il fatto che il richiedente **abbia già subito un danno grave o una minaccia diretta di danno grave**: in tal caso, il livello di violenza indiscriminata richiesto per poter beneficiare della protezione sussidiaria può essere meno elevato¹⁴.

¹⁰ Par. 35

¹¹ Attuale considerando n° 35 della “nuova” Direttiva Qualifiche (Direttiva 2011/95/UE). Si noti che i “considerando” non sono ovviamente vincolanti ma, in diritto europeo, assumono una rilevanza particolare proprio perché la Corte di Giustizia vi fa spesso riferimento per interpretare le parti giuridicamente vincolanti degli atti legislativi.

¹² Par. 37

¹³ Par. 39

¹⁴ Par. 40

Le risposte della Corte

La Corte conclude affermando che, ai fini della sussistenza di una condizione di <<minaccia grave e individuale alla vita o alla persona>> in capo ad un soggetto **non è necessario fornire la <<prova di essere specifico oggetto di minaccia a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale>>**. Secondo la Corte, <<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, valutato dalle autorità nazionali competenti [...], 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>>.