

---

**ADiM BLOG**

**Aprile 2021**

**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

CGUE, sentenza del 20 gennaio 2021, *Secretary of State for the Home Department contro OA*, C-255/19, ECLI:EU:C:2021:36

***Status di rifugiato e “privatizzazione” della protezione nel Paese di cittadinanza: la Corte di giustizia fa luce sul punto***

***Federico Ferri***

Assegnista di ricerca

Università di Bologna

***Parole chiave***

*Direttiva qualifiche – Cessazione dello status di rifugiato – Fondato timore di atti persecutori – Protezione nel Paese di cittadinanza – Attori privati*

***Abstract***

*Nel caso OA la Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) ha fornito importanti specifiche su come debbano intendersi alcune disposizioni della Direttiva qualifiche che regolano la cessazione dello status di rifugiato. Con tale pronuncia la Corte ha proposto un’interpretazione favorevole all’interessato, che è destinata a contenere l’evoluzione di prassi controverse a livello europeo. Posto che il requisito della protezione offerta nel Paese di cittadinanza a fronte del fondato timore di essere perseguitati per i motivi previsti dalla direttiva va valutata allo stesso modo in sede di determinazione della sussistenza e della cessazione dello status, l’individuo non potrà dirsi adeguatamente protetto in presenza di un mero sostegno economico e sociale e, soprattutto, qualora le uniche prospettive di tutela dipendano dall’attività di gruppi di persone che non esercitano prerogative statali.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. La vicenda all'origine del procedimento principale e le questioni pregiudiziali*

La [sentenza che ci si accinge a commentare](#) (di seguito "OA") è stata pronunciata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea il 20 gennaio 2021 e verte sulla cessazione dello *status* di rifugiato in forza delle mutate circostanze nel Paese di cittadinanza e della presunta possibilità di beneficiare nuovamente di protezione grazie al supporto di attori locali.

La causa trae origine dalla vicenda di OA, cittadino somalo al quale nel 2003 era stato riconosciuto lo *status* di rifugiato nel Regno Unito: infatti, quando ancora viveva a Mogadiscio, OA era stato vittima di danni gravi e attacchi violenti realizzati da alcune milizie del posto, che lo perseguitavano perché membro di un clan minoritario.

Nel 2016 il Ministro dell'Interno aveva disposto la cessazione dello *status* di rifugiato di OA, rilevando che con il passare del tempo le circostanze in Somalia erano mutate in maniera duratura; inoltre, in forza della legge nazionale sull'immigrazione, OA veniva escluso anche dalla protezione umanitaria. Sorgevano quindi i presupposti per un rimpatrio di OA, iniziativa che veniva peraltro giudicata in linea con l'art. 3 della [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#) (CEDU).

Nel corso del giudizio interno instaurato da OA per contestare il provvedimento sfavorevole veniva adito in seconda istanza il Tribunale superiore (sezione immigrazione e asilo). Di fronte ad esso, il Ministro dell'Interno sosteneva che la propria tesi era avallata anche dalla giurisprudenza nazionale: stando alla sentenza [Moj e al](#) del 3 ottobre 2014, l'appartenenza di un cittadino somalo a un clan non avrebbe determinato effetti pregiudizievoli come ai tempi della fuga di OA da Mogadiscio; e d'altra parte, nel nuovo contesto apparentemente venutosi a creare a Mogadiscio, il sostegno sociale ed economico offerto dal proprio clan (o dalla propria famiglia) a un individuo nella situazione di OA avrebbe garantito all'interessato la prospettiva di vivere in condizioni al di sopra di ciò che dovrebbe considerarsi accettabile in termini di protezione umanitaria.

Dal canto suo, OA faceva valere il fondato timore di essere perseguitato in caso di ritorno in Somalia, e aggiungeva che le autorità statali del suo Paese non sarebbero state in grado di proteggerlo da potenziali danni gravi simili a quelli già subiti. La posizione di OA si fondava soprattutto su una recente valutazione realizzata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

In considerazione delle difese delle parti, il Tribunale superiore inquadrava la controversia nel campo di applicazione della [direttiva 2004/83/CE](#) (“Direttiva qualifiche”), poiché, nonostante l’atto fosse stato abrogato dalla [direttiva 2011/95/UE](#) (rifusione della Direttiva qualifiche) con effetto dal 21 dicembre 2013, continuava a vincolare il Regno Unito, che non aveva partecipato all’adozione della normativa di riforma.

Per la precisione, veniva in rilievo l’art. 11, par. 1, lett. e), della direttiva 2004/83/CE, che prevedeva la cessazione dello *status* di rifugiato ove la persona non avesse più potuto rinunciare alla protezione del Paese di cittadinanza, a causa del venir meno delle circostanze che in precedenza avevano determinato il riconoscimento dello *status*.

Riferendosi principalmente a questa disposizione, il giudice adito inviava alla CGUE alcuni quesiti pregiudiziali che ruotavano, in sostanza, attorno a due questioni. Con la prima il giudice *a quo* chiedeva se il concetto di “protezione” dovesse essere interpretato allo stesso modo per le ipotesi di riconoscimento e cessazione dello *status*; con la seconda domandava se un eventuale sostegno sociale ed economico garantito da soggetti privati (quali la famiglia o il clan del cittadino di un paese terzo) potesse integrare tale protezione, permettendo, se del caso, di evincere la presenza di un qualche ruolo dello Stato e l’insussistenza del timore fondato di essere perseguitato.

## **2. La decisione della Corte**

Riguardo alla prima questione, la Corte fa leva sulle conclusioni della [sentenza \*Salahadin Abdulla e al.\*](#) del 2010 per affermare che, ai sensi della direttiva 2004/83/CE, vi è una simmetria tra le ragioni a fondamento del riconoscimento e della cessazione dello *status* di rifugiato. Sussiste, dunque, un parallelismo tra l’art. 2, lett. c), – che fornisce la nozione di “rifugiato” – e l’art. 11, par. 1, lett. e).

Pertanto, il fatto che il Paese di origine sia divenuto in grado di garantire protezione contro atti di persecuzione implica una modifica delle circostanze che giustificavano il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ed è anzi da considerarsi elemento decisivo ai fini di una valutazione che conduca alla cessazione del medesimo.

Naturalmente, occorre che il giudice del rinvio si accerti che il cambiamento in questione sia effettivamente avvenuto. Allo scopo, la disposizione che dovrà guidare l’esame da condurre è l’art. 7, par. 2, che fissa requisiti minimi: tenuto conto della situazione individuale del rifugiato il cui *status* è in discussione, bisognerà verificare, conformemente all’art. 7, par. 1, se il Paese d’origine – nonché partiti od organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio – abbiano adottato “adeguate misure” per impedire che possano essere inflitti atti persecutori. In via principale (ma non esclusiva), sarà necessario

appurare che in quel Paese sia in funzione un “sistema giuridico effettivo” che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire tali atti persecutori e che, per altro verso, consenta di proteggere adeguatamente l’interessato.

Relativamente al secondo quesito, invece, la Corte articola il proprio ragionamento in tre punti tra essi collegati.

Innanzitutto, essendo in discussione la capacità o la volontà del Paese terzo di cui l’interessato ha la cittadinanza di prevenire o di sanzionare gli atti di persecuzione menzionati dalla direttiva 2004/83/CE, occorre restringere il perimetro dell’analisi a condotte che integrano gravi violazioni dei diritti umani fondamentali. Per la Corte è dunque pacifico che un mero sostegno sociale ed economico non potrebbe, in quanto tale, essere sufficiente a impedire conseguenze di questo tipo, né consentirebbe di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti persecutori di cui sopra. In effetti, le difficoltà economiche non rientrano nella casistica degli atti persecutori. Perciò, il supporto che, a parere del Ministero dell’Interno, potrebbe essere fornito ad OA dal clan di appartenenza nulla ha che vedere con le esigenze di protezione contro atti persecutori richieste dall’art. 11, par. 1, lett. e), in combinato disposto con l’art. 7, par. 2.

In secondo luogo, anche ammettendo che il clan o la famiglia della persona rimpatriata a seguito dell’avvenuta cessazione dello *status* di rifugiato riescano a provvedere alla sicurezza di quest’ultima, le condizioni dell’art. 7, par. 2, non sarebbero comunque soddisfatte. Come enfatizzato dalla Corte, la disposizione richiede espressamente che misure di protezione adeguate contro gli atti persecutori richiamati dalla direttiva siano poste in essere non già da privati, bensì dallo Stato, oppure dagli altri organi citati all’art. 7, par. 1.

Infine, la Corte spiega che il “fondato timore” di essere perseguitato in virtù delle ragioni per le quali è possibile ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato è un fattore intrinsecamente connesso all’assenza di protezione da parte dello Stato contro gli atti persecutori cui si sta facendo cenno. Se un individuo come OA non viene tutelato a livello “statale”, il fondato timore di subire persecuzioni emerge necessariamente quale logica ricaduta di tale carenza.

## **B. COMMENTO**

La decisione della Corte nel caso OA permette di fare luce su questioni che solo in apparenza sembrano scontate, apportando così chiarimenti utili per guidare le autorità nazionali competenti e, in generale, per favorire lo sviluppo di una prassi più garantistica a livello sovranazionale. Si segnala, infatti, che vi è coincidenza tra le disposizioni della direttiva

2004/83/CE rilevanti nel caso di specie e le disposizioni corrispondenti della direttiva 2011/95/UE e che la pronuncia in esame esplora punti che la giurisprudenza di Lussemburgo in precedenza aveva toccato solo marginalmente.

Ora, il nucleo della pronuncia è formato sicuramente dai passaggi in cui si riflette sulla fondatezza giuridica dell'inclusione di certi attori privati all'interno della categoria di quei soggetti che dovrebbero offrire protezione all'interessato a norma dell'art. 2, lett. c), e dell'art. 7 della direttiva 2004/83/CE.

Il problema di fondo è dato dal fatto che le considerazioni rese dal Ministro dell'Interno del Regno Unito e dalla sentenza da questi citata non sono episodi isolati nel panorama europeo. Al contrario, negli ultimi tempi si è assistito all'evoluzione di orientamenti secondo i quali la protezione offerta da privati andrebbe concepita come un aspetto chiave per concludere che per l'interessato non potrebbe sussistere un timore fondato di subire atti persecutori nel proprio Paese.

Conferme in tal senso, ad esempio, giungono dalla prassi che si sta consolidando nei Paesi Bassi, dove la giustizia amministrativa sembra ammettere con una certa sicurezza che il requisito della protezione garantita a chi si professi vittima dei predetti atti (o a chi lamenti il fondato timore di subire queste condotte) possa essere integrato anche attraverso l'azione di soggetti privati (cfr. Arbaoui [qui](#) e [qui](#)). In pratica, a determinati gruppi di individui che formano una cerchia ristretta attorno alla sfera dell'interessato, quali i membri della famiglia o di un clan, tende ad essere riconosciuta la capacità di "schermare" la persona da persecuzioni commesse per motivi legati alla razza, alla religione, alla nazionalità, alle opinioni politiche o all'appartenenza ad un gruppo sociale.

Il processo di "privatizzazione" degli attori chiamati a offrire protezione ha registrato avanzamenti anche in alcune pronunce della Corte Edu concernenti soprattutto l'interpretazione dell'art. 3 della Convenzione. Solo per citare qualche sentenza, in [A.A. e al. c. Svezia](#) (2012), [Izevbekhai e al. c. Irlanda](#) (2011) e [Salah Sheekh c. Paesi Bassi](#) (2007) i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto che una funzione protettiva ben può essere esercitata da gruppi di soggetti privati che non abbiano apparenti legami funzionali con il governo operante *in loco*, come famiglie e clan, oppure organizzazioni non governative. Sicché, il filone giurisprudenziale in parola concorrerebbe ad ampliare il retroterra giuridico cui uno Stato CEDU si può affidare per espellere in modo legittimo uno straniero verso un Paese extra-europeo, logicamente a seguito di una analisi esaustiva che tenga conto di tutte le circostanze rilevanti in merito al contesto di quel Paese.

Diversamente, orientamenti analoghi non erano stati proposti dalla CGUE, che però non aveva avuto modo di approfondire l'argomento in un contesto specifico, come quello venuto

in superficie nel caso *OA*. Nemmeno la sentenza *Salahadin Abdulla e al.* (che in *OA* viene richiamata ripetutamente) aveva raggiunto un livello di dettaglio significativo; semmai, nell'occasione era stato l'Avvocato generale (punto 54 delle sue [conclusioni](#)), a suggerire che le esigenze di protezione derivanti dalla lettura congiunta dell'art. 11, par. 1, lett. e), e dell'art. 7, par. 2, della direttiva 2004/83/CE contemplano "condizioni non marginali e concrete, che implicano la presenza di un attore che offre protezione e che abbia l'autorità, la struttura organizzativa e i mezzi, tra l'altro, per mantenere un livello minimo di legalità e di ordine nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza".

E allora, *OA* diviene una pronuncia di portata rimarchevole, perché chiarisce uno scenario che, come si è visto, cela profili di disarmonia rispetto allo spirito che dovrebbe animare il Sistema comune europeo di asilo. È significativo che la Corte, di fatto seguendo [l'opinione dell'Avvocato generale Hogan](#), abbia negato che il fondato timore di essere perseguitato possa ritenersi escluso unicamente a fronte di un supporto proveniente da soggetti privati, a maggior ragione se questo sostegno ha natura economica e sociale. Dal ragionamento della Corte si evince che, conformemente a quanto precisato dall'EASO in analisi giuridiche dedicate al [riconoscimento](#) e alla [cessazione](#) della protezione internazionale, eventuali entità private possono essere prese in considerazione, tutt'al più, laddove siano state dotate di poteri statuali e abbiano assunto la responsabilità di fornire protezione sotto il controllo dello Stato e sulla base di un apposito provvedimento.

Insomma, la sentenza *OA* fugge diversi dubbi circa la necessità che la capacità e la volontà di dare una protezione efficace, permanente e accessibile – elementi imprescindibili per ottenere asilo e per continuare a mantenere lo *status* di rifugiato in uno Stato membro – devono poter essere riconducibili in ultima istanza allo Stato terzo di riferimento. Solo un'entità statale può realmente mettere a disposizione dell'interessato l'essenza della protezione prefigurata dall'art. 7, par. 2, di entrambe le direttive richiamate sopra. A tale proposito, si può dunque sostenere che la sentenza *OA* prende implicitamente le distanze dalle tesi dei giudici interni e della Corte Edu di cui si è dato conto poc'anzi.

Un'interpretazione in questo senso delle disposizioni pertinenti della(e) Direttiva(e) qualifiche è da accogliersi con favore, perché rimette lo Stato al centro delle esigenze di tutela da soddisfare. Del resto, questa impostazione si ricava anche da uno studio dei lavori preparatori della direttiva 2011/95/UE, giacché nella [proposta di riforma della direttiva 2003/84/CE](#) la Commissione aveva specificato con estrema chiarezza che l'elenco (*ex art. 7, par. 1*) dei soggetti che offrono protezione doveva considerarsi "esaustivo".

Tra l'altro, se è vero che lo Spazio di libertà sicurezza e giustizia e, per l'effetto, la politica UE di asilo devono fondarsi sul rispetto dei diritti fondamentali ([art. 67, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)), non si vede come questo obiettivo possa essere anche

solo avvicinato se si distoglie lo sguardo dal rapporto tra individuo e potere pubblico nel Paese terzo di provenienza.

Resta aperta la questione dell'interpretazione dei requisiti minimi indicati dall'art. 7, par., 2, che si spera possa essere trattata in maniera più approfondita in futuro. In particolare, sarà utile qualificare con maggiore precisione i concetti di "adeguate misure" e di "sistema giuridico effettivo", ai fini di una misurazione più attendibile della soglia di protezione imposta dal legislatore dell'Unione europea.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Seconda Sezione), sentenza del 20 gennaio 2021, [Secretary of State for the Home Department contro OA](#), C-255/19, ECLI:EU:C:2021:36

#### Giurisprudenza:

- Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza del 2 marzo 2010, [Aydin Salahadin Abdulla e al.](#), C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08

- Corte Edu (Quinta Sezione), sentenza del 28 giugno 2012, [A.A. e al. c. Svezia](#), ric n. 14499/09

- Corte Edu (Quinta Sezione), sentenza del 17 maggio 2011, [Enitan Pamela Izevbehai c. Irlanda](#), ric n. 43408/08

- Corte Edu (Terza Sezione), sentenza dell'11 gennaio 2007, [Salah Sheekh c. Paesi Bassi](#), ric n. 1948/04

#### Dottrina:

- M. O'SULLIVAN, [Legal Note on The Cessation of International Protection And Review of Protection Statutes in Europe](#), in *European Council of Refugees and Exiles – Legal note n. 07*, 2021

- Y. ARBAOUI, [L'affaire OA: un autre pas vers une interprétation complète de la notion de la 'protection' dans la directive qualification](#), in *UCLouvain – Centre Charles De Visscher pour le droit international et européen, Actualités*, 2021

- Y. ARBAOUI, [The OA case: Game Changer? Private "Actors of Protection"](#), in *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration*, 2020

- J. SCHULTZ, [The end of protection? Cessation and the 'return turn' in refugee law](#), in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2020

- S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection*, in S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD (eds.), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition – Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2015, pp. 79-87, 95-101, 116-132

**Altri materiali:**

- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, [Un'analisi giuridica. Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale \(direttiva 2011/95/UE\)](#), 2018

- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, [Un'analisi giuridica. Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche \(2011/95/UE\)](#), 2018

- 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](#), COM(2009) 551 definitivo, 21 ottobre 2009.

**Per citare questo contributo:** F. FERRI, *Status di rifugiato e "privatizzazione" della protezione nel Paese di cittadinanza: la Corte di giustizia fa luce sul punto*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, aprile 2021.