CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JÁN MAZÁK
presentate il 15 settembre 2009[1]

I — Introduzione

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Bundesverwaltungsgericht (Tribunale federale amministrativo), Germania, vertono sull'interpretazione di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, 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 (in prosieguo: la «direttiva 2004/83»)[2]. Le domande riguardano i presupposti che determinano la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. Il Bundesverwaltungsgericht chiede, in particolare, di dichiarare se un soggetto perda lo status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 nel momento in cui venga meno il fondato timore di essere perseguitato, sulla base del quale il riconoscimento sia stato concesso, e non sussistano altri motivi di timore di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva stessa. Nel caso in cui la Corte ritenga che lo status di rifugiato non si estingue in base alle suddette circostanze, il giudice del rinvio le chiede di chiarire se ed entro quali limiti la cessazione dello status di rifugiato possa dipendere da taluni requisiti supplementari. Il giudice nazionale sollecita inoltre chiarimenti sul modo in cui nuove, differenti circostanze che integrino una situazione di persecuzione debbano essere valutate nel contesto della cessazione dello status di rifugiato qualora siano venute meno le precedenti circostanze in base alle quali sia stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato.

II — Contesto normativo

A — *Diritto internazionale — La Convenzione sullo status dei rifugiati*

2. La Convenzione sullo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951[3], è entrata

1 — Lingua originale: l'inglese.
2 — GU L 304, pag. 12.
3 — United Nations Treaty Series, Vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954).

in vigore il 22 aprile 1954. La versione applicabile alle controversie nelle cause principali è quella che risulta dal Protocollo relativo allo status dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967 (in prosieguo: la «convenzione di Ginevra»).

3. Ai sensi dell'art. 1, sezione A), n. 2, della convenzione di Ginevra, il termine«rifugiato»è applicabile a chiunque«nel giustificato timore di 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; (…)».

4. L'art. 1, lett. C), della convenzione di Ginevra dispone che «[u]na persona, cui sono applicabili le disposizioni della sezione A, non fruisce più della presente Convenzione:

(…)

5. se, cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato, essa non può continuare a rifiutare di avvalersi della protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza».

B — *Diritto comunitario*

5. Ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83, per «rifugiato» si intende il «cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad 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».

6. Ai sensi dell'art. 2, lett. e), della direttiva 2004/83, per«persona ammissibile alla protezione sussidiaria» si intende il «cittadino di un paese terzo (...) 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 (…), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, (…) e il quale non può o, a causa di tale

rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese».

7. Come disposto dall'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, intitolato«Esame dei fatti e delle circostanze»,«[i]l 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».

8. L'art. 7, dal titolo«Soggetti che offrono protezione», così recita:

«1. La protezione può essere offerta:

a) dallo Stato; oppure

b) dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

2. La protezione è in generale fornita se i soggetti di cui al paragrafo 1 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 controlla uno Stato o una parte consistente del suo territorio e se fornisce protezione come enunciato al paragrafo 2, gli Stati membri tengono conto degli eventuali orientamenti impartiti nei pertinenti atti del Consiglio».

9. L'art. 11 della direttiva 2004/83, intitolato «Cessazione», dispone quanto segue:

«1. Un cittadino di un paese terzo (…) cessa di essere un rifugiato qualora: (…)

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;

(…)

2. Ai fini dell'applicazione dell[a] letter[a] e) (…) del paragrafo 1, gli Stati membri esaminano se il cambiamento delle circostanze ha un significato e una natura non temporanea tali da eliminare il fondato timore di persecuzioni».

10. L'art. 14 della direttiva 2004/83, intitolato «Revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status», così recita:

«1. Per quanto riguarda le domande di protezione internazionale presentate successivamente all'entrata in vigore della presente direttiva gli Stati membri revocano, cessano o rifiutano di rinnovare lo status di rifugiato riconosciuto a un cittadino di un paese terzo (…) 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 (…)».

11. Ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83, intitolato«Danno grave»:

«Sono considerati danni gravi:

a) la condanna a morte o all'esecuzione; 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».

C — *Diritto nazionale*

12. L'art. 3, n. 1, della legge relativa al procedimento in materia di asilo (Asylverfahrensgesetz) dispone quanto segue:

«Uno straniero è considerato rifugiato ai sensi della [convenzione di Ginevra] qualora, nel paese di cui ha la cittadinanza, sia minacciato dai pericoli elencati all'art. 60, n. 1, della legge sul soggiorno degli stranieri [Aufenthalgesetz] (…)».

13. L'art. 60, n. 1, dell'Aufenthaltsgesetz contiene un elenco di circostanze che escludono l'espulsione di uno straniero.

14. Il 19 agosto 2007 la Repubblica federale di Germania ha adottato una legge di trasposizione delle direttive dell'Unione europea in materia di soggiorno ed asilo[4] recante, tra l'altro, modifiche all'art. 73, n. 1, dell'Asylverfahrensgesetz al fine di trasporre nel diritto interno gli artt. 11 e 14 della direttiva 2004/83. Ai sensi dell'art. 73, n. 1, dell'Asylverfahrensgesetz:

«Il riconoscimento dell'asilo e dello status di rifugiato sono revocati immediatamente qualora le condizioni su cui si basavano siano venute meno. Ciò avviene in particolare qualora uno straniero non possa più rinunciare ad avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza, essendo venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento del diritto di asilo o dello status di rifugiato (…)».

4 — Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. I pag. 1970. La legge è entrata in vigore il 28 agosto 2007.

III — I procedimenti nelle cause principali e l'ordinanza di rinvio

15. Le parti nelle cause promosse dinanzi al giudice del rinvio sono giunte in Germania tra il 1999 e il 2002 e hanno chiesto asilo in tale paese. Aydin Salahadin Abdulla, il ricorrente nella causa C-175/08, è cittadino iracheno, di etnia turkmena e di religione sunnita. Ha motivato la domanda di asilo facendo presente di aver accoltellato un membro del partito Baath per disperazione a seguito dell'arresto del fratello. Kamil Hasan, il ricorrente nella causa C-176/08, è cittadino iracheno di etnia araba e religione sunnita. Ha motivato la domanda di asilo dichiarando che un cugino avrebbe nascosto nel suo domicilio documenti di un partito di opposizione vietato, nonché una pistola, rinvenuti in seguito nel corso di una perquisizione domiciliare. Ahmed Adem e Hamrin Mosa Rashi, i ricorrenti nella causa C-178/08, sono una coppia di coniugi cittadini iracheni di religione musulmana. Il sig. Adem è di etnia araba, mentre la sig.ra Mosa Rashi è di etnia curda. Hanno motivato la domanda di asilo dichiarando che il sig. Adem sarebbe ricercato dalla polizia

segreta per la sua attività in un partito di opposizione (Hisb-Al-Schaab-Al-Dimoqrati). Dler Jamal, il ricorrente nella causa C-179/08, è cittadino iracheno di etnia curda e religione musulmana. A sostegno della sua domanda di asilo, ha addotto problemi con due membri del partito Baath[5].

16. I ricorrenti sono stati riconosciuti quali rifugiati ai sensi dell'art. 51, primo comma, della legge sugli stranieri (Ausländergesetz) (ora: art. 3, n. 1, dell'Asylverfahrensgesetz, in combinato disposto con l'art. 60, n. 1, dell'Aufenthaltsgesetz) dal Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, attualmente il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Ufficio federale per la migrazione e i rifugiati) (in prosieguo: il «Bundesamt») nel 2001 e nel 2002. Tale riconoscimento è stato revocato dal Bundesamt tra il gennaio del 2005 e l'agosto del 2005 in considerazione della mutata situazione in Iraq. I ricorrenti hanno contestato tali decisioni di revoca dinanzi al Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) il quale le ha annullate alla luce, tra l'altro, dell'instabile situazione esistente in Iraq.

17. A seguito delle impugnazioni proposte dalla Repubblica federale di Germania dinanzi ai tribunali amministrativi superiori (l'Oberverwaltungsgericht ed il Verwaltungsgerichtshof), le decisioni del Verwaltungsgericht sono state riformate e le domande di annullamento presentate dai ricorrenti sono state respinte tra il marzo e l'agosto 2006. Le decisioni dei tribunali amministrativi superiori erano basate, tra l'altro, sul rilievo che il precedente regime di Saddam Hussein aveva ormai definitivamente perso il potere militare e politico in Iraq, per cui i ricorrenti potevano considerarsi ormai sufficientemente al sicuro rispetto a possibili persecuzioni sotto il regime del medesimo. I suddetti tribunali avevano poi ritenuto che i ricorrenti non fossero esposti, con sufficiente probabilità, al rischio di ulteriori persecuzioni di sorta. Inoltre, in merito al ripetersi di attacchi terroristici ed alla prosecuzione di aperti combattimenti tra forze di opposizione militanti e forze di sicurezza regolari nonché truppe della coalizione, i tribunali amministrativi superiori avevano dichiarato di non ravvisare in tali eventi alcun elemento rilevante che potesse influire sul diritto all'asilo dei ricorrenti. Secondo tali giudici, pericoli di carattere generico esulerebbero tanto dall'ambito di tutela dell'art. 60, n. 1, dell'Aufenthaltsgesetz, quanto da quello dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra. Inoltre, a loro avviso, le decisioni di revoca dello status di rifugiati non davano luogo a possibili profili di contrasto con riguardo alla direttiva 2004/83, considerata

5 — I ricorrenti nelle cause C-175/08 (Aydin Salahadin Abdulla), C-176/08 (Kamil Hasan), C-178/08 (Ahmed Adem e Hamrin Mosa Rashi) e C-179/08 (Dler Jamal) verranno definiti collettivamente come i «ricorrenti» nei presenti procedimenti.

l'assenza di effetti diretti della medesima sino alla scadenza del termine di trasposizione. Gli stessi giudici hanno poi ritenuto che la direttiva 2004/83 non modificasse sostanzialmente il contenuto dell'art. 60, n. 1, dell'Aufenthaltsgesetz.

18. I ricorrenti hanno proposto al giudice del rinvio ricorsi per cassazione contro le decisioni dei tribunali amministrativi superiori.

19. Secondo il giudice del rinvio è necessario che la situazione esistente nel paese di origine del rifugiato sia mutata in maniera profonda e duratura, con conseguente venir meno del fondato timore di persecuzione da parte del rifugiato, sulla base del quale il riconoscimento sia avvenuto, e che l'interessato non debba temere di essere perseguitato per altri motivi. Qualora il rifugiato invochi il rischio di una nuova o diversa persecuzione in caso di ritorno nel proprio paese di origine, occorrerà dimostrare che esiste la probabilità effettiva di simile persecuzione. La «protezione di detto Stato» di cui all'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra ha lo stesso significato della«protezione dello Stato» di cui all'art. 1, sezione A), n. 2, della convenzione stessa e fa riferimento alla protezione soltanto da atti di persecuzione. Per il giudice del rinvio, secondo la propria costante giurisprudenza e alla luce del tenore e della ratio dell'art. 1, sezione A), n. 2, della convenzione di Ginevra, i pericoli di carattere generico non rientrano nell'ambito della protezione prevista da tale disposizione o da quella dell'art. 1, sezione C), n. 5, prima frase, della convenzione stessa. La questione se uno straniero debba tornare nel suo paese di origine nel caso in cui si trovi di fronte a pericoli di carattere generico non può essere esaminata nel contesto della cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 73, n. 1, dell'Asylverfahrensgesetz, ma deve piuttosto essere valutata ai sensi dell'art. 60, n. 7 e dell'art. 60 a), n. 1, prima frase, dell'Aufenthaltsgesetz. Il giudice del rinvio sottolinea inoltre che la cessazione dello status di rifugiato non fa perdere necessariamente ad un soggetto il diritto di risiedere in Germania.

20. Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi circa la correttezza della sua posizione alla luce della proposta della Commissione[6] che ha portato all'adozione della direttiva 2004/83, nonché di alcuni documenti adottati dall'Office of the United Nations High Commissioner for Refugees [Ufficio delle Nazioni Unite Alto commissariato per i rifugiati] (in prosieguo: l'«UNHCR»). Nella sua proposta la Commissione, oltre a sottolineare la necessità di verificare se sia avvenuto un cambiamento fondamentale di decisiva rilevanza politica o sociale tale da determinare una stabile situazione di potere, ha considerato che occorrono prove oggettive e verificabili del fatto che in quello Stato i diritti umani vengano, in linea generale, rispettati, il che potrebbe suggerire che la cessazione dello

6 — COM(2001) 510 def., pag. 26.

status di rifugiato è subordinata ad altri presupposti. Il giudice del rinvio rileva inoltre che la posizione dell'UNHCR riguardo alle disposizioni della convenzione di Ginevra relative alla cessazione dello status di rifugiato è piuttosto oscura[7].

21. Nell'ipotesi in cui la Corte ritenga che lo status di rifugiato non si estingue, conformemente all'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, nel momento in cui venga meno il fondato timore del rifugiato stesso di essere perseguitato[8], in base al quale il riconoscimento sia stato concesso, e questi non debba temere di essere perseguitato per altri motivi[9], il giudice del rinvio chiede di accertare se la cessazione dello status di rifugiato presupponga la sussistenza di un soggetto che offra protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83 e se della protezione possa fruirsi solo qualora possa essere assicurata con l'ausilio di truppe multinazionali. Inoltre tale giudice chiede se lo status di rifugiato cessi nel caso in cui il rifugiato, una volta venuto meno il fondato timore di persecuzione, sia esposto al pericolo di un danno grave al ritorno nel proprio paese di origine, ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83, il che gli consentirebbe di invocare la protezione sussidiaria prevista dall'art. 18 della direttiva stessa. Secondo il giudice del rinvio, la protezione sussidiaria è uno status di protezione autonomo, distinto da quello di rifugiato. Conseguentemente, con la cessazione dello status di rifugiato, il cittadino dello Stato terzo perde unicamente la propria posizione di rifugiato. Qualora invece soddisfi tutti i presupposti ai fini della concessione della protezione sussidiaria ex art. 18 della direttiva 2004/83, tale protezione dovrà essergli concessa in Germania mediante accertamento del relativo divieto di espulsione (v. art. 60, nn. 2, 3 e 7, seconda frase, dell'Aufenthaltsgesetz), in concomitanza con un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 25, n. 3, della legge medesima. Il giudice del rinvio considera inoltre irrilevante, con riguardo alla cessazione dello status di rifugiato, la questione se nello Stato di origine le condizioni di sicurezza risultino in linea generale — e a prescindere da un pericolo di persecuzione — stabili e le condizioni di vita generali siano tali da garantire un minimo di sussistenza.

22. Il giudice del rinvio rileva che né la Convenzione di Ginevra né la direttiva 2004/83 prevedono quando il timore di persecuzione

7 — Secondo il giudice del rinvio, nel proprio Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees [manuale sulle procedure e i criteri per determinare lo status dei rifugiati ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati] l'UNCHR muove chiaramente, in ampia misura, da un'identità di presupposti ai fini del sorgere e del venir meno dello status di rifugiato. Per contro, quanto affermato dallo stesso UNCHR nelle proprie Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1(C) (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [orientamenti relativi alla protezione internazionale: cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 1, sezione C), nn. 5 e 6 della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], del 10 febbraio 2003, lascia trasparire che la cessazione dello status di rifugiato sia subordinata, anche una volta venuto meno il timore di persecuzione, anche ad altri presupposti, non connessi con la persecuzione. Pertanto, ai sensi dei punti 15 e 16 di tali orientamenti, sarebbe necessaria, in particolare, al di là della sicurezza materiale per la propria integrità fisica, la sussistenza di un governo funzionante e delle strutture fondamentali dell'amministrazione, come ad esempio sussistono in uno Stato di diritto funzionante, nonché la presenza di adeguate infrastrutture, nell'ambito delle quali i cittadini possano esercitare i loro diritti, ivi compreso il diritto ad una sussistenza di base. Un importante indizio a questo riguardo sarebbe costituito dalla situazione generale dei diritti umani.

8 — Ai sensi dell'art. 2, lett. c), della suddetta direttiva.

9 — Ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva.

sia fondato ovvero debba ritenersi infondato nei casi di cessazione dello status di rifugiato. Nei casi di cessazione il giudice del rinvio ha sinora ritenuto che, da parte del rifugiato, il timore di persecuzione non possa essere più considerato fondato quando, nello Stato di origine del medesimo, le condizioni si siano sostanzialmente modificate, non solo transitoriamente, in modo tale da escludere in futuro, con sufficiente certezza, la reiterazione di quegli atti di persecuzione che avevano determinato la fuga del rifugiato, senza che questi, in caso di ritorno nel proprio paese di origine, possa risultare esposto, con elevato grado di probabilità, a un pericolo di persecuzione nuovo o dovuto a motivi diversi. Secondo tale giudice nuove, differenti circostanze dovranno essere valutate applicando gli stessi criteri di probabilità utilizzati per il riconoscimento dello status di rifugiato.

23. Il giudice del rinvio osserva inoltre che, a termini dell'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, il fatto che un richiedente abbia già subito anche persecuzioni o danni gravi costituisce un serio indizio della fondatezza del suo timore di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che sussistano validi motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno. Tuttavia, a suo parere, la formulazione restrittiva«solcher Verfolgung»[«siffatte persecuzioni»], che si ritrova anche nelle versioni inglese («such persecution») e francese («cette persécution»), lascia intendere che l'alleggerimento dell'onere della prova non vale in tutti i casi in cui un soggetto abbia subito anche atti di persecuzione, bensì presuppone un nesso intrinseco tra il fatto di aver subito persecuzioni e la situazione che, in caso di ritorno nel Paese di origine, potrebbe condurre ad un'ulteriore persecuzione. Qualora invece l'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83 debba applicarsi anche nei casi in cui tale nesso intrinseco non sussista, occorre ulteriormente accertare se la disposizione trovi applicazione anche nell'ipotesi di cessazione dello status di rifugiato, ovvero se l'art. 14, n. 2, della direttiva 2004/83 costituisca una lex specialis prevalente sulla norma generale prevista dall'art. 4, n. 4, della direttiva stessa.

24. Sulla base delle suddette considerazioni, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso, con decisioni 7 febbraio 2008 (cause C-176/08 e C-179/08) e 31 marzo 2008 (cause C-175/08 e C-178/08), di sospendere il giudizio e di proporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, debba essere interpretato nel senso che

— a prescindere dall'art. 1, sezione C), n. 5, seconda frase, della Convenzione sullo statuto dei rifugiati 28 luglio 1951 (Convenzione di Ginevra) — lo status di rifugiato si estingua nel momento in cui venga meno il fondato timore del rifugiato stesso di essere perseguitato, ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva stessa, in base al quale il riconoscimento è stato concesso, e non sussistano altri motivi di timore di persecuzione ai sensi dello stesso art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83.

2. In caso di soluzione negativa della prima questione: se la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 presupponga inoltre che nello Stato di cui il rifugiato è cittadino,

a) esista un soggetto che offra protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83 e, in tal caso, se sia al riguardo sufficiente che l'offerta di protezione sia resa possibile solo con l'ausilio di truppe multinazionali,

b) il rifugiato non sia esposto a danno grave ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83, in base al quale possa beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 18 della direttiva stessa, e/o

c) le condizioni di sicurezza siano stabili e le condizioni di vita generali garantiscano i requisiti minimi di sussistenza.

3. Se, nella fattispecie in cui le precedenti circostanze, in base alle quali sia stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato, siano venute meno, nuove, differenti circostanze che integrino una situazione di persecuzione

a) debbano essere valutate sulla base del criterio di probabilità, applicabile ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero se nei confronti dell'interessato debba essere applicato un criterio differente, e/o

b) debbano essere valutate in considerazione dell'alleggerimento dell'onere della prova previsto dall'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83».

IV — Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

25. Hanno presentato osservazioni scritte i ricorrenti, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione delle Comunità europee. Il 2 giugno 2009 si è svolta un'udienza.

V — Sulla ricevibilità

26. Il giudice del rinvio sottolinea che nelle cause de quibus e dinanzi a lui pendenti la revoca dello status di rifugiati non ricade direttamente nell'ambito di applicazione dell'art. 14, n. 1, della direttiva 2004/83, in combinato disposto con l'art. 11 della stessa, in quanto le domande di protezione internazionale sono state presentate anteriormente all'entrata in vigore della direttiva medesima. Tuttavia, la revoca dello status di rifugiato dei ricorrenti dovrebbe essere valutata alla luce della novella dell'art. 73 dell'Asylverfahrensgesetz, entrata in vigore il 28 agosto 2007, poiché il legislatore tedesco ha provveduto alla trasposizione degli artt. 14 e 11 della direttiva 2004/83 senza restringere l'applicabilità ratione temporis delle nuove disposizioni. Secondo il giudice del rinvio, in fattispecie di tal genere, la Corte di giustizia ha affermato la propria competenza pregiudiziale relativa ad una trasposizione in diritto nazionale non richiesta dal diritto comunitario.

27. Secondo una giurisprudenza consolidata, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali, istituita dall'art. 234 CE, spetta esclusivamente al giudice nazionale valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Quest'ultima può respingere una domanda presentata da un giudice nazionale solamente qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario richiesta da quest'ultimo non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa

principale oppure qualora il problema sia di natura generica o ipotetica[10].

28. Di conseguenza, se le questioni sollevate dai giudici nazionali vertono sull'interpretazione di una norma di diritto comunitario, la Corte è in linea di principio tenuta a pronunciarsi. Inoltre, quando una normativa nazionale si conforma alle soluzioni adottate nel diritto comunitario, esiste un interesse comunitario certo a che, per evitare future divergenze d'interpretazione, le disposizioni o le nozioni riprese dal diritto comunitario ricevano un'interpretazione uniforme, a prescindere dalle condizioni in cui verranno applicate[11].

29. Riguardo all'applicazione della menzionata giurisprudenza alle domande di pronuncia pregiudiziale qui in esame, risulta evidente dalla lettera dell'art. 14, n. 1, della direttiva 2004/83, in combinato disposto con l'art. 39 della stessa, che l'art. 11 della direttiva non è applicabile ai ricorrenti perché le loro richieste di protezione internazionale[12] sono state inoltrate prima che la direttiva entrasse in vigore[13]. Tuttavia, dall'ordinanza di rinvio emergerebbe che, sebbene la direttiva 2004/83 non disciplini direttamente la situazione in esame, l'art. 73 dell'Asylverfahrensgesetz è stato emendato al fine di trasporre gli artt. 11 e 14 della direttiva 2004/83 e per offrire, a far data dal 28 agosto 2007, le stesse soluzioni adottate nel diritto comunitario, indipendentemente dal momento in cui una domanda per ottenere lo status di rifugiato sia stata depositata in Germania.

30. Alla luce della giurisprudenza e delle circostanze summenzionate e considerato che dal fascicolo non emergono elementi ad indicare che il giudice del rinvio possa discostarsi dall'interpretazione che la Corte darà della direttiva 2004/83, è mio parere che la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

10 — V., in particolare, sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a. (Racc. pag. I-4921, punti 59-61; 27 novembre 1997, causa C-369/95, Somalfruit e Camar (Racc. pag. I-6619, punti 40 e 41); 13 luglio 2000, causa C-36/99, Idéal tourisme (Racc. pag. I-6049, punto 20); 7 gennaio 2003, causa C-306/99, BIAO (Racc. pag. I-1, punto 88); e 7 giugno 2005, causa C-17/03, VEMW e a. (Racc. pag. I-4983, punto 34).

11 — V., per analogia, sentenze 17 luglio 1997, causa C-28/95, Leur-Bloem (Racc. pag. I-4161, punto 32) e 16 marzo 2006, causa C-3/04, Poseidon Chartering (Racc. pag. I-2505, punto 16); v. inoltre sentenza 11 dicembre 2007, causa C-280/06, ETI e a. (Racc. pag. I-10893, punto 23).

12 — V. supra, paragrafo 15.

13 — La direttiva 2004/83 è entrata in vigore il 10 ottobre 2004.

VI — Nel merito

A — *La prima e la seconda questione*

31. Con le prime due questioni, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, di chiarire quali siano i requisiti[14] che debbono essere soddisfatti ai fini della cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83.

1. I principali argomenti delle parti

32. Secondo i ricorrenti la prima questione proposta dal giudice del rinvio dovrebbe essere risolta in senso negativo. Assieme alla Commissione, essi sostengono che non vi è identità tra i requisiti che vanno soddisfatti al fine di ottenere lo status di rifugiato e quelli necessari per la cessazione di tale status. A loro parere l'assenza di un fondato timore di persecuzione non basta a far venir meno lo status di rifugiato, ma è necessario che siano rispettate condizioni ulteriori. Secondo il ricorrente nella causa C-175/08, l'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 impone agli Stati membri di esaminare se il cambiamento delle circostanze nel paese di origine sia sufficientemente significativo e di natura non temporanea. La protezione ai sensi dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra non si limita a far riferimento alla protezione da atti di persecuzione, ma esige un governo funzionante con strutture amministrative fondamentali. Secondo l'art. 8, n. 2, della direttiva, per verificare la possibilità della protezione occorre tener conto delle condizioni generali vigenti nel paese di origine nonché delle circostanze personali del richiedente. I ricorrenti nelle cause C-176/07 e C-179/08 ritengono che l'art. 1, sezione C), n. 5 della convenzione di Ginevra non possa essere interpretato come un riflesso dell'art. 1, sezione A), n. 2 della convenzione stessa. L'art. 1, sezione C), n. 5, pone espressamente la condizione che il rifugiato non sia più in grado di continuare a rifiutare di avvalersi della protezione dello Stato di origine e che quindi ci si possa ragionevolmente attendere che faccia ritorno in tale Stato. L'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, interpretato alla luce dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra, ai fini della cessazione dello status di rifugiato, presuppone non solo che siano cessate le persecuzioni nel paese di origine, ma anche che i cambiamenti in tale paese debbano permettere allo Stato di fornire protezione e di garantire ai rifugiati un livello minimo di sussistenza. La sostituzione di un regime con un altro non è sufficiente per la cessazione dello status di rifugiato ex art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 se non è accompagnata da un cambiamento

14 — In questa parte delle conclusioni verranno presi in esame i requisiti sostanziali che debbono essere soddisfatti affinché cessi lo status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. Per quel che riguarda le norme procedurali e le condizioni che vanno rispettate ai fini di tale cessazione, occorre far riferimento alla direttiva del Consiglio 1º dicembre 2005, 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326, pag. 13). V. gli artt. 37 e 38 della direttiva 2005/85. Nell'ordinanza di rinvio non vi sono indizi per capire se la direttiva 2005/85 sia stata trasposta nel diritto tedesco e se sia conseguentemente applicabile ratione temporis alle cause pendenti dinanzi al giudice del rinvio. Occorre sottolineare che, conformemente all'art. 44 di tale direttiva, gli Stati membri applicano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi, tra l'altro, agli artt. 37 e 38 della direttiva stessa ed alle procedure di revoca dello status di rifugiato avviate dopo il 1º dicembre 2007. Le procedure per la revoca dello status di rifugiato dei ricorrenti sono state avviate prima della suddetta data. V. supra, paragrafo 16.

sostanziale e duraturo che porti all'istituzione o alla restaurazione di strutture fondamentali che garantiscano la protezione nazionale. Secondo i ricorrenti nella causa C-178/08, perché un soggetto perda il proprio status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, non basta che le circostanze che hanno giustificato il fondato timore di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva stessa, e in base alle quali il riconoscimento sia stato concesso, siano venute meno e che tale soggetto non abbia altri motivi di temere persecuzioni ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83. Al riguardo i ricorrenti nella causa C-178/08 si richiamano in particolare agli orientamenti UNCHR relativi alla protezione internazionale: cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 1, sezione C), nn. 5 e 6 della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati, del 10 febbraio 2003.

33. La Repubblica federale di Germania sostiene che l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 dev'essere interpretato nel senso che un soggetto perde lo status di rifugiato qualora il fondato timore di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), di tale direttiva, e in base al quale il riconoscimento era stato concesso, sia venuto meno e tale soggetto non abbia altri motivi di temere persecuzioni ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83. Di conseguenza non si può tener conto di altre circostanze, come pericoli di carattere generico nel paese di origine. La Repubblica federale di Germania ammette che la lettera dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 possa essere intesa nel senso che esige una condizione ulteriore per la cessazione dello status di rifugiato, ossia la possibilità per il rifugiato di avvalersi della protezione del suo paese di origine; tuttavia tale Stato membro considera che l'interpretazione della disposizione in parola alla luce della convenzione di Ginevra non consenta tale soluzione. Secondo la Repubblica federale di Germania, mentre la versione francese dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra non è chiara, la versione inglese di tale disposizione stabilisce inequivocabilmente un nesso causale tra l'eliminazione delle circostanze che giustificano il timore di persecuzione e la fruibilità della protezione nel paese di origine. Secondo tale Stato membro la possibilità di avvalersi della protezione nel paese di origine non è una condizione autonoma e supplementare. Esso mette inoltre in risalto la simmetria esistente tra l'acquisizione dello status di rifugiato e la perdita di tale status tanto nella direttiva 2004/83 quanto nella convenzione di Ginevra. A causa di tale simmetria, le circostanze che non giustificherebbero la concessione dello status di rifugiato non possono essere prese in considerazione nell'esaminare la cessazione di tale status. Inoltre, secondo la Repubblica federale di Germania, la direttiva 2004/83 delinea una chiara distinzione tra lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria.

34. Secondo la Repubblica italiana l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 dovrebbe essere interpretato nel senso che un soggetto perde lo status di rifugiato nel caso in cui venga meno il fondato timore di persecuzione, a condizione di valutare in concreto la possibile comparsa di nuove circostanze che giustifichino lo stesso timore.

35. La Repubblica di Cipro richiama i principi del diritto amministrativo secondo i quali un provvedimento amministrativo, come quello che concede lo status di rifugiato, può essere revocato se mutano le circostanze su cui è stato basato. L'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 dev'essere interpretato nel senso che una persona perde lo status di rifugiato qualora siano venute meno le circostanze che hanno giustificato il timore di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), e quindi il riconoscimento dello status stesso. Secondo la Repubblica di Cipro, se una persona teme persecuzioni ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83 per motivi diversi da quelli in base ai quali aveva in origine ottenuto lo status di rifugiato, è tenuta a presentare una nuova domanda per il riconoscimento di tale status, fondata su questi nuovi motivi.

36. Secondo il Regno Unito è evidente che l'intenzione del legislatore comunitario era che la direttiva riflettesse, per quanto di rilevanza, le disposizioni della convenzione di Ginevra. La sola condizione normativa prevista dall'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra affinché una persona perda lo status di rifugiato è che siano«cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato». Per essere riconosciuta come rifugiato, una persona deve soddisfare il criterio del fondato timore di persecuzione. Di conseguenza, chi non ha più il fondato timore di persecuzione perde lo status di rifugiato, tanto in base alla convenzione di Ginevra quanto in base all'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. Il problema se una persona abbia il fondato timore di essere perseguitato è uno dei fatti che le autorità nazionali sono tenute a valutare con riferimento a tutte le circostanze rilevanti. I fatti rilevanti possono variare notevolmente da caso a caso e, pertanto, la previsione normativa dev'essere generica. Il Regno Unito sostiene che le considerazioni da effettuare ai sensi dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 rientrano nella valutazione fattuale del fondato timore di

persecuzione. Inoltre il Regno Unito afferma che gli orientamenti dell'UNHCR non vincolano gli Stati membri in quanto diritto internazionale e non sono stati incorporati nel diritto comunitario.

37. La Commissione considera che l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 dev'essere interpretato nel senso che un soggetto non perde lo status di rifugiato se il fondato timore di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva stessa, in base al quale il suddetto status era stato accordato, non esiste più ed egli non abbia altri motivi di temere persecuzioni ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83. In forza dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83, il cambiamento delle circostanze in base alle quali un soggetto è stato riconosciuto come rifugiato deve essere significativo e non temporaneo. Il cambiamento significativo ai sensi dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 si riferisce non soltanto alle circostanze che giustificano un timore di persecuzione ex art. 2, lett. c), della direttiva stessa, ma altresì all'ambiente politico e sociale in generale, ed in particolare alla situazione dei diritti umani. Per cambiamento non temporaneo, ai sensi dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83, non si intende solo il fatto che siano venute meno le circostanze che giustificano un fondato timore di persecuzione. Tale espressione riguarda, in particolare, il problema se vi sia stato un cambiamento di natura talmente fondamentale da garantire al soggetto interessato una soluzione duratura. L'applicazione della clausola di cessazione nella convenzione di Ginevra non dovrebbe portare ad una situazione che possa indurre nuovamente ad una fuga e alla necessità di domandare lo status di rifugiato. Secondo la Commissione il fatto che siano venute meno le circostanze in base alle quali è stato accordato lo status di rifugiato è una condizione necessaria ma non sufficiente per la cessazione dello status di rifugiato. È altresì cruciale valutare se il rifugiato possa effettivamente avvalersi di nuovo della protezione del paese di cui ha la nazionalità. Deve trattarsi di una protezione effettiva e disponibile. Pertanto la protezione del paese di origine, menzionata nell'art. 11, n. 1, lett. e) e nell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83, si riferisce non solo alla protezione da atti di persecuzione, sulla base della quale era stato riconosciuto lo status di rifugiato, ma anche ad una protezione effettiva e disponibile garantita da un governo funzionante.

38. In risposta alla seconda questione, il ricorrente nella causa C-175/08 ritiene che la cessazione dello status di rifugiato impone la presenza di un soggetto che offre protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83 e che la protezione possa non essere

assicurata solo con l'ausilio di truppe multinazionali. La possibilità per uno Stato di garantire protezione soltanto con l'ausilio di truppe multinazionali è indice del fatto che il cambiamento della situazione nel paese di origine non è profondo e duraturo. Non esiste una protezione effettiva contro nuove persecuzioni né la possibilità per il rifugiato di vivere in modo dignitoso e sicuro se egli è esposto al rischio di un danno grave ai sensi degli artt. 15 e 18 della direttiva 2004/83. Non esiste una protezione effettiva del rifugiato se il paese di origine non è in grado di garantire condizioni minime di sussistenza. Secondo i ricorrenti nelle cause C-176/08 e C-179/08, considerata l'assenza di soggetti che offrono protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. b), della direttiva 2004/83, ai fini della cessazione dello status di rifugiato ex art. 11, n. 1, lett. e) della direttiva stessa è necessaria l'esistenza di uno Stato iracheno. Inoltre, in forza dell'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83, lo Stato iracheno è tenuto ad adottare misure ragionevoli per prevenire persecuzioni o danni gravi e il richiedente deve poter accedere a una protezione di questo tipo. Secondo i ricorrenti il fatto che la protezione possa essere assicurata solo con l'aiuto di forze militari multinazionali è indice di debolezza e di instabilità dello Stato ed implica che non sono state adottate misure nel rispetto dell'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83. Alla luce dell'art. 7, n. 2, e dell'art. 2, lett. e), della direttiva 2004/83, solo le persone che non rispondono alle condizioni necessarie per essere riconosciute come rifugiati usufruiscono della protezione sussidiaria di cui agli artt. 15 e 18 della direttiva stessa. Il diritto alla protezione sussidiaria non pone fine allo status di rifugiato, ma si tratta di uno status giuridico concesso a coloro che non hanno diritto allo status di rifugiato. Inoltre, perché venga meno lo status di rifugiato, sono necessarie condizioni di sicurezza stabili e la garanzia di condizioni minime di sussistenza. I ricorrenti nella causa C-178/08 ritengono che per la cessazione dello status di rifugiato sia necessaria l'esistenza di un soggetto che offre protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83 e che non sia sufficiente che la protezione possa essere assicurata solo con l'ausilio di truppe multinazionali. Il rischio di danno grave che porterebbe alla concessione della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 18 della direttiva 2004/83, una condizione di sicurezza instabile o la mancanza di condizioni di vita generali che garantiscano un livello minimo di sussistenza impediscono la cessazione dello status di rifugiato.

39. La Repubblica federale di Germania sostiene, in subordine, che per la cessazione dello status di rifugiato occorre l'esistenza di un soggetto che offre protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83. È sufficiente che la protezione possa essere assicurata soltanto con l'aiuto di forze militari multinazionali. Perché venga meno lo status di rifugiato, non è necessario che il rifugiato non corra il rischio di un danno grave ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83. Conformemente all'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, per la cessazione dello status di rifugiato non è necessario che le condizioni della sicurezza nel paese di origine siano stabili e

che le condizioni di vita generali assicurino un livello minimo di sussistenza. Secondo la Repubblica italiana un attore quasi statale, nella veste di forze militari multinazionali, può essere un attore che offre protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83. Lo status di rifugiato non viene meno nel caso in cui un soggetto sia esposto al rischio di un danno grave, nel qual caso si applica una norma specifica. La stabilità delle condizioni di sicurezza e delle condizioni di vita nel paese di origine non sono affatto rilevanti ai fini della cessazione dello status di rifugiato. La Repubblica di Cipro sostiene che per la cessazione dello status di rifugiato non occorre né l'esistenza di un attore che offre protezione ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83, né che il rifugiato non corra il rischio di un danno grave ai sensi dell'art. 15 della direttiva stessa, né che le condizioni di sicurezza siano stabili, a meno che lo status di rifugiato non sia stato concesso sulla base di tali condizioni, né occorrono, infine, condizioni di vita generali che garantiscano un livello minio di sussistenza.

40. Qualora la Corte stabilisca che ulteriori presupposti debbono essere soddisfatti prima che un soggetto possa perdere lo status di rifugiato, il Regno Unito ritiene, in subordine, che un soggetto può cessare di essere rifugiato, in primo luogo, nel caso in cui la protezione possa essere garantita solo con l'ausilio di truppe multinazionali. In secondo luogo, la valutazione del diritto alla protezione sussidiaria e la concessione di questa ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83 sono indipendenti dal fatto che un soggetto abbia diritto ad essere protetto come rifugiato. Conseguentemente il rischio di danno grave di per sé non preclude la perdita dello status di rifugiato. In terzo luogo, non vi sono requisiti preliminari per la cessazione della protezione del rifugiato con riferimento alla stabilità delle condizioni di sicurezza nel paese di origine, né occorre che le condizioni di vita garantiscano al rifugiato un livello minimo di sussistenza, anche se tali fattori possono aver rilievo in merito alle circostanze di fatto di un caso particolare.

41. La Commissione sostiene che il presupposto per la cessazione dello status di rifugiato, ossia che il timore del rifugiato di essere perseguitato, non si possa più ritenere fondato ed egli non possa più continuare a rifiutare di avvalersi della la protezione del proprio paese, possa essere soddisfatta allorché la protezione sia possibile soltanto con l'ausilio di truppe multinazionali. Perché cessi lo status di rifugiato, è necessario che il rifugiato non corra il rischio di un danno grave ai sensi dell'art. 15 della direttiva 2004/83. Nell'applicare la clausola della cessazione contenuta nella direttiva 2004/83, le autorità competenti debbono tener conto delle condizioni di sicurezza e delle condizioni di vita generali.

2. Valutazione

42. Lo scopo principale della direttiva 2004/83 è di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone[15]. Nel perseguire tali obiettivi, la direttiva 2004/83 rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Essa mira in particolare ad assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché il diritto di asilo, in particolare quello dei richiedenti asilo[16].

43. Dal terzo «considerando» della direttiva 2004/83, nonché dalle osservazioni che il giudice del rinvio formula nella sua ordinanza e dalle osservazioni delle parti nel procedimento dinanzi alla Corte, emerge chiaramente che la direttiva va interpretata alla luce della convenzione di Ginevra. Il «considerando» in questione definisce la convenzione di Ginevra come «la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati». Dato però che la lettera dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 tende a rispecchiare quella dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra riguardo alla cessazione dello status di rifugiato[17], il solo testo di tale convenzione fornisce poche indicazioni. A mio parere, pertanto, la questione della cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 dovrebbe essere interpretata alla luce dello spirito e della ratio di tale direttiva nel suo complesso, rispettando al contempo la lettera dell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra.

15 — V. il sesto «considerando» della direttiva 2004/83.

16 — V. il decimo «considerando» della direttiva 2004/83.

17 — Esistono numerose differenze tra l'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 e l'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra. In primo luogo, l'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 dispone che, nel valutare la cessazione dello status di rifugiato ai sensi, tra l'altro, dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva stessa, gli Stati membri sono tenuti ad esaminare se il cambiamento delle circostanze in forza del quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato abbia «un *significato e una natura non temporanea* tali da eliminare il fondato timore di persecuzioni» (il corsivo è mio). Un obbligo analogo non si ritrova specificamente nell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra. In secondo luogo, quest'ultimo articolo contiene una clausola, il cui rilievo sostanziale è stato espressamente escluso dal giudice del rinvio con riferimento alle cause dinanzi a lui pendenti, in base alla quale un rifugiato può invocare motivi imperativi dovuti a precedenti persecuzioni per rifiutare di avvalersi della protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza. Tale clausola non è specificamente contenuta nel testo della direttiva 2004/83. La differenza di maggior rilievo fra i due testi in parola, e non limitata alla cessazione dello status di rifugiato, è tuttavia forse il fatto che la direttiva 2004/83 crea un secondo pilastro di protezione internazionale, ossia la protezione sussidiaria alla quale non è fatto riferimento nella convenzione di Ginevra.

44. Faccio notare che nella sua ordinanza il giudice del rinvio specifica che per il diritto tedesco un rifugiato, dopo un certo periodo di tempo, può conservare il suo permesso di soggiorno e di fatto non può essere costretto a tornare nel suo paese di origine nel caso di cessazione dello status di rifugiato. A mio parere questa prassi nazionale non può influenzare né modificare i criteri minimi necessari per il venir meno dello status di rifugiato ai sensi della direttiva 2004/83. Naturalmente lo Stato membro resta libero di applicare criteri più elevati e più favorevoli ai rifugiati, a patto che siano compatibili con la direttiva 2004/83[18].

45. Anche se il rifugiato ha nutrito un fondato timore di persecuzione nello Stato di cui ha la cittadinanza, dall'art. 11 della direttiva 2004/83 risulta evidente che quello di rifugiato non è, in linea di principio, uno status permanente e che in determinate circostanze è possibile che il cittadino di uno Stato terzo cessi di essere rifugiato. Inoltre, tanto la lett. e) quanto la lett. f) dell'art. 11, n. 1, della direttiva 2004/83 permettono il venir meno dello status di rifugiato indipendentemente dalla volontà del rifugiato stesso[19]. Tuttavia, poiché può accadere, in talune circostanze, che la cessazione dello status di rifugiato ex art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 imponga ad un soggetto, il quale abbia temuto o abbia effettivamente subito atti di persecuzione nel paese di cui ha la cittadinanza, di ritornare in detto paese contro la propria volontà, occorre usare prudenza nell'interpretare la lettera di tale disposizione, con pieno rispetto della dignità umana[20].

46. Come emerge chiaramente dalla lettera dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, tale disposizione impone due condizioni intrinsecamente connesse e che vanno esaminate congiuntamente ai fini della cessazione dello status di rifugiato. Occorre dimostrare che le circostanze in base alle quali lo status di rifugiato è stato riconosciuto sono venute meno e che il paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza è in grado ed ha la volontà di proteggerlo.

47. In tutte le versioni linguistiche dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, quale condizione preliminare per la cessazione dello status di rifugiato, si richiede che il rifugiato possa avvalersi della protezione dello Stato di

18 — V. art. 3 della direttiva 2004/83, intitolato «Disposizioni più favorevoli».

19 — Vedi invece l'art. 11, n. 1, lett. a), b) e d), della direttiva 2004/83, in cui si usa esplicitamente il termine«volontariamente».

20 — Sembrerebbe che la prassi nazionale riguardo alla clausola di cessazione contenuta nell'art. 1, sezione C), n. 5, della convenzione di Ginevra sia relativamente scarsa. A mio parere la passata reticenza, da parte degli Stati contraenti della convenzione di Ginevra, nell'avvalersi della clausola di cessazione contenuta in tale disposizione conferma la cautela che ritengo si debba utilizzare nell'applicazione dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83.

cui ha la cittadinanza[21]. Se, per la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, fosse sufficiente dimostrare il venir meno delle circostanze in base alle quali tale status è stato riconosciuto, le parole «rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza» contenute in tale disposizione sarebbero del tutto superflue[22].

48. Pertanto, anche se in forza dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 occorre dimostrare che il rifugiato non ha più il fondato timore di persecuzione per i motivi che hanno portato a riconoscerlo come rifugiato, questa, a mio avviso, è un'analisi meramente tronca e non è sufficiente a far venir meno lo status di rifugiato. La cessazione di tale status presuppone un cambiamento delle circostanze nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza che consenta al rifugiato stesso di avvalersi effettivamente della protezione di tale paese[23].

49. Il problema della disponibilità della protezione nel paese della cittadinanza impone di valutare la natura e la portata della protezione cui un rifugiato può accedere. A tal proposito l'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83 stabilisce che la«protezione»in genere è concessa quando, tra l'altro, lo Stato adotta adeguate misure per impedire che possano essere «inflitti atti persecutori o danni gravi». Si pone pertanto il problema di stabilire se il termine «protezione» contenuto nell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 sia limitato alla protezione da atti di persecuzione o se si estenda anche alla protezione da«danni gravi», concetto che fa parte della definizione di «persona ammissibile alla protezione sussidiaria» ai sensi dell'art. 2, lett. e), della direttiva stessa.

21 — Occorre sottolineare che, ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83,«un cittadino di un paese terzo cessa di essere un rifugiato qualora 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» (il corsivo è mio). A mio avviso la condizione preliminare affinché una persona non possa più rifiutare di chiedere la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza impone che la protezione del paese di cui trattasi sia effettivamente possibile e che il rifugiato sia in grado di avvalersene.

22 — V., per esempio, l'espressione «ако той не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има»,' nella versione in lingua bulgara; «nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti», nella versione in lingua ceca; «es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt» nella versione tedesca; «s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité», in quella francese; «can no longer (…) continue to refuse to avail himself or herself of the protection of the country of nationality», nella versione inglese; «nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem», nella versione polacca; «Não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade», in quella portoghese; «nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărui cetățean este» nella versione romena; e «nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má», nella versione in lingua slovena.

23 — V. l'art. 7, n. 2 della direttiva 2004/83 che si riferisce specificamente all'accesso individuale alla protezione.

50. Un'accurata interpretazione delle disposizioni della direttiva 2004/83 relative allo status di rifugiato, compresa la cessazione di tale status ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, impone una corretta lettura del concetto di«rifugiato» come definito dall'art. 2, lett. c) di tale direttiva. A mio parere esiste un nesso tra i criteri giuridici per la concessione dello status di rifugiato ed i presupposti che debbono essere soddisfatti perché tale status venga meno.

51. A mio avviso la direttiva 2004/83 distingue chiaramente tra rifugiati e persone che possono beneficiare della protezione sussidiaria. Ciò emerge, tra l'altro, dalle definizioni contenute nell'art. 2, lett. c) e lett. e), della direttiva stessa, dai differenti criteri stabiliti per definire lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, in particolare ai sensi rispettivamente dei capi III e V della direttiva stessa, nonché dalla diversa protezione concessa ai rifugiati e alle persone che possono beneficiare della protezione sussidiaria secondo il capo VII della direttiva. Pertanto, valutare se una persona corra un rischio effettivo di danni gravi nel paese di cui ha la cittadinanza non fa parte dei criteri giuridici applicabili ai fini della concessione dello status di rifugiato in base all'art. 13 della direttiva 2004/83, né ai fini della cessazione di tale status ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della stessa. Una diversa valutazione porterebbe a stravolgere in modo inaccettabile i concetti di «rifugiat»o e di «persona ammissibile alla protezione sussidiaria» contenuti nell'art. 2, rispettivamente lett. c) e lett. e), della direttiva 2004/83, nonché dell'intero spirito della direttiva stessa, basato su due distinti pilastri di protezione internazionale[24].

52. Tuttavia il fatto che un soggetto abbia perduto lo status di rifugiato non esclude la possibilità che nel paese di cui ha la cittadinanza egli possa affrontare un rischio effettivo di subire un danno grave come definito dall'art. 15 della direttiva 2004/83. In siffatte circostanze l'ex rifugiato deve avere un'opportunità ragionevole e soddisfacente di presentare domanda per lo status di protezione sussidiaria. Pertanto, se le autorità nazionali degli Stati membri stabiliscono che lo status di rifugiato attribuito ad un soggetto cessa in forza dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, devono essere adottate tutte le misure necessarie per garantire che il soggetto interessato abbia un'effettiva opportunità di

24 — A mio parere il sistema di protezione internazionale a due pilastri istituito dalla direttiva 2004/83 è suscettibile di critica perché di fatto può pregiudicare o indebolire lo status di rifugiato. Sin dall'entrata in vigore della direttiva 2004/83, gli Stati membri possono di fatto scegliere di accordare la protezione sussidiaria a soggetti ai quali, in assenza di tale forma di protezione, sarebbe stato concesso lo status di rifugiato. Vedi, in particolare, l'art. 15, lett. b) e lett. c), della direttiva 2004/83: sotto un profilo fattuale, tali disposizioni possono notevolmente coincidere con gli atti di persecuzione come definiti dall'art. 9 della direttiva stessa. Nonostante questo possibile elemento di critica, l'esistenza del sistema di protezione internazionale a due pilastri ai sensi della direttiva 2004/83 non può essere negata.

domandare la protezione sussidiaria[25] e che i suoi diritti processuali al riguardo siano pienamente salvaguardati. Inoltre lo status di protezione sussidiaria va garantito ai sensi dell'art. 18 della direttiva 2004/83, nel caso in cui il soggetto di cui trattasi possa chiedere la protezione sussidiaria conformemente ai capi II e V della direttiva stessa.

53. Se dunque è pacifico che per la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 non è necessario che un rifugiato sia protetto dal rischio di subire un danno grave nel paese di cui ha la cittadinanza, gli artt. 11, n. 1, lett. e), e 7, n. 2, della direttiva stessa esigono al di là di equivoci che la protezione dalle persecuzioni sia disponibile in tale paese grazie all'adozione di«misure adeguate» per prevenire atti di persecuzione. Questi obblighi impongono la presenza di un attore che offre protezione il quale non solo abbia la volontà, ma sia anche in grado di fornire tale protezione. A questo proposito mi preme sottolineare che il requisito della protezione imposto ai sensi degli artt. 11, n. 1, lett. e), e 7, n. 2, della direttiva 2004/83 non esiste in astratto, ma al contrario in termini concreti, tangibili e oggettivi. Dato che, per fornire protezione, è necessario che siano adottate misure positive e concrete, in assenza di un attore che offre protezione, non si può dire che esista protezione da atti persecutori[26]. Inoltre, a mio avviso, non si può ritenere che un attore che offre protezione abbia adottato misure adeguate per prevenire le persecuzioni se, nel paese di cui un rifugiato ha la cittadinanza, i responsabili della persecuzione, come definiti dall'art. 6 della direttiva 2004/83, e che in certi casi possono essere attori non statuali, minacciano[27] o continuano a perpetrare atti di persecuzione nel paese stesso, spargendo in tal modo terrore tra la popolazione civile o tra alcune fasce della stessa.

54. Di conseguenza, per la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, occorre esaminare il livello di protezione dalle persecuzioni che dev'essere fruibile nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza. Nel presente contesto, un attore che offre protezione, in base all'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83, deve adottare adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, «avvalendosi (…) di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che

25 — Se così vuole.

26 — V. la prima parte della seconda questione pregiudiziale.

27 — La minaccia di cui trattasi dev'essere di carattere serio o grave, in modo da indurre la popolazione civile a credere che atti persecutori verranno effettivamente perpetrati.

costituiscono persecuzione»[28]. Si tratta di 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. L'attore che offre protezione, pertanto, deve oggettivamente possedere un livello ragionevole di capacità nonché la volontà di prevenire atti di persecuzione, come definiti dall'art. 9 della direttiva 2004/83.

55. Occorre inoltre sottolineare che, in forza dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83, nel valutare se lo status di rifugiato sia cessato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva stessa, gli Stati membri sono tenuti a considerare se il cambiamento delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato sia significativo e di natura non temporanea. A mio avviso l'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 mira a garantire che le decisioni di cessazione ex art. 11, n. 1, lett. e), non vengano adottate in maniera precipitosa, senza un'approfondita valutazione della situazione esistente nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza nel momento in cui gli era stato accordato lo status di rifugiato, nonché della situazione generale[29] attualmente prevalente nello stesso paese, e che potrebbe imporsi in futuro, unitamente ad un'analisi della situazione personale del rifugiato. Ritengo che lo scopo dell'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83 sia di garantire ad una persona che abbia acquisito lo status di rifugiato a causa di un fondato timore di persecuzione di non trovarsi in una situazione nella quale tale status venga meno contro la sua volontà ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), di tale direttiva, senza che nel paese di cui egli ha la cittadinanza siano possibili altre soluzioni stabili e durature al riparo da atti di persecuzione.

56. Mentre non si possono prevedere, invero, tutte le eventualità, considerato l'impatto rilevante che la cessazione dello status di rifugiato ex art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83

28 — Non occorre che la protezione sia di carattere assoluto, risultato che comunque non sarebbe possibile ottenere in nessun tipo di società.

29 — Anche se probabilmente privo di rilievo ratione temporis nelle cause pendenti dinanzi al giudice del rinvio, l'art. 38, n. 1, lett. c), della direttiva 2005/85 impone agli Stati membri di garantire tra l'altro che, nell'ambito del procedimento di revoca dello status di rifugiato,«l'autorità competente sia in grado di ottenere informazioni esatte ed aggiornate da varie fonti, come, se del caso, dall'UNHCR, circa la *situazione generale esistente nei paesi di origine degli interessati*» (il corsivo è mio). I procedimenti di revoca citati si applicano alla cessazione ex art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. V. il «considerando» n. 26 della direttiva 2005/85 in combinato disposto con l'art. 38, n. 4, della stessa. V. anche il quindicesimo «considerando» della direttiva 2004/83 ai sensi del quale «[d]elle 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».

può avere su un rifugiato, a mio avviso la cessazione può aver luogo solo quando sia ragionevole presumere che, nel paese di cui ha la cittadinanza, il rifugiato possa disporre di una situazione stabile al riparo da atti di persecuzione.

57. Se la situazione nel paese della cittadinanza è irrisolta o imprevedibile, o se vi sono gravi violazioni dei diritti umani fondamentali che possano indurre il soggetto di cui trattasi a chiedere nuovamente lo status di rifugiato, a mio parere il cambiamento delle circostanze non può essere considerato significativo e di natura non temporanea ed è pertanto evidente che il livello di protezione imposto dall'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83 non è disponibile o non è effettivo[30].

58. Per quanto riguarda la questione, posta dal giudice del rinvio, se sia sufficiente che la protezione possa essere garantita solo con l'ausilio di truppe multinazionali[31], occorre sottolineare che, ai sensi dell'art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83, la protezione può essere offerta dallo Stato o dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali[32], che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. Sembrerebbe pertanto che un attore che offre protezione[33] possa essere un organismo diverso da uno Stato, a patto che venga esercitato il necessario grado di controllo sullo Stato e che sia raggiunto il livello oggettivo di protezione prescritto dall'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83. A mio parere il ricorso all'ausilio di truppe multinazionali da parte di uno Stato si dovrebbe considerare come una misura ragionevole per prevenire atti di persecuzione nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza. Ritengo però che, per adempiere al disposto dell'art. 7 della direttiva 2004/83, sia possibile che uno Stato faccia affidamento solo sull'assistenza di forze militari multinazionali, purché queste ultime operino su mandato della comunità internazionale, per esempio sotto gli auspici delle Nazioni Unite.

59. Non si può quindi escludere che un attore che offre protezione ex art. 7, n. 1, della direttiva 2004/83 operi nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza nonostante il fatto che la protezione possa essere assicurata dallo Stato

30 — In taluni casi i fatti che il giudice nazionale deve valutare al fine di stabilire se siano soddisfatti i requisiti prescritti ex lege del cambiamento delle circostanze e della disponibilità di protezione possono coincidere in larga parte. Pertanto, la presenza di un attore che offre protezione il quale possieda 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 può costituire, ma non necessariamente, un indice di cambiamento delle circostanze significativo e di natura non temporanea.

31 — V. la prima parte della seconda questione.

32 — Ma non solo le organizzazioni internazionali.

33 — Per proprio conto o, a mio parere, assieme ad uno Stato.

soltanto con l'aiuto di truppe multinazionali. L'esistenza di un attore che offre protezione e la disponibilità, l'effettività e la natura non temporanea della protezione offerta da tale attore nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza sono questioni di fatto che spetta al giudice nazionale valutare alla luce delle considerazioni sopra esposte.

60. In merito alla seconda parte della seconda questione, a mio avviso il giudice del rinvio vuole stabilire se lo status di rifugiato possa cessare ex art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, qualora il soggetto interessato sia esposto ad un rischio concreto di danno grave ai sensi dell'art. 15 della stessa direttiva, anziché ad atti di persecuzione nel paese di cui ha la cittadinanza. A mio parere la possibilità che una persona possa chiedere lo status di protezione sussidiaria non fa parte dei criteri giuridici applicabili alla cessazione dello status di rifugiato[34].

61. Con la terza parte della seconda questione il giudice del rinvio chiede alla Corte se, per la cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, sia necessario che nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza le condizioni della sicurezza siano stabili e le condizioni di vita generali garantiscano un livello minimo di sussistenza.

62. La stabilità delle condizioni di sicurezza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza dovrebbe essere valutata come parte essenziale della disponibilità della protezione da atti di persecuzione prescritta dall'art. 7, n. 2, e dall'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. Pertanto occorre un attore che offre protezione il quale abbia l'autorità, la struttura organizzativa e i mezzi per potere, tra l'altro, mantenere un livello minimo di legalità e di ordine nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza. A mio avviso le condizioni della sicurezza in quest'ultimo debbono essere tali che il rifugiato non deve affrontare una situazione per cui, in un futuro prossimo, potrebbe essere ammesso a beneficiare dello status di rifugiato.

63. Per quel che riguarda la domanda relativa alle condizioni di vita generali e alla disponibilità di un livello minimo di sussistenza nel paese di cittadinanza, occorre anzitutto sottolineare che la direttiva 2004/83 non garantisce lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai migranti per ragioni economiche. Inoltre i soggetti bisognosi di aiuti

34 — V. supra, paragrafi 46-48.

per motivi caritatevoli o umanitari, diversi da coloro che hanno diritto alla protezione internazionale[35], esulano dall'ambito della direttiva 2004/83. A mio parere, e come affermato dalla Commissione nelle proprie memorie, il problema delle condizioni di vita generali e del livello minimo di sussistenza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza, non è un criterio di rilievo autonomo nella valutazione della cessazione ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83; tuttavia esso va tenuto in considerazione nell'esaminare se il cambiamento delle circostanze in tale paese si possa considerare significativo e di natura non temporanea, ai sensi dell'art. 11, n. 2, della direttiva stessa[36]. Faccio notare inoltre che, poiché gli artt. 7 e 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 impongono che nel paese di cittadinanza sia disponibile un livello minimo di protezione, è per lo meno dubbio che il paese di cui trattasi possa avere la struttura organizzativa e i mezzi[37] per fornire tale protezione se non è in grado di garantire ai suoi cittadini un livello minimo di sussistenza.

64. A mio parere la disponibilità di un livello minimo di sussistenza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza e la sua rilevanza nell'ambito della cessazione dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83 sono questioni che debbono essere decise dal giudice del rinvio alla luce delle considerazioni sopra effettuate.

35 — Come definiti dall'art. 2, lett. a), della direttiva 2004/83. V. il nono «considerando» della direttiva 2004/83.

36 — V. art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83.

37 — V. supra, paragrafo 49.

B — *La terza questione*

1. I principali argomenti delle parti

65. Secondo i ricorrenti nella causa C-175/08, se l'iniziale persecuzione è stata eliminata, ma esistono nuove circostanze, dovrebbe applicarsi l'alleggerimento dell'onere della prova conformemente all'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, dato che tale disposizione non fa distinzioni in base al momento in

cui è avvenuta la precedente persecuzione. Facendo gravare sullo Stato membro l'onere di dimostrare che la persona non ha più diritto allo status di rifugiato, l'art. 14, n. 2 della direttiva 2004/83 impone condizioni più rigide per la revoca dello status di rifugiato rispetto a quelle applicabili nel caso in cui atti di persecuzione siano paventati, ma non siano stati perpetrati. L'art. 14, n. 2, della direttiva 2004/83 rispecchia pertanto l'art. 4, n. 4 della stessa. I ricorrenti nelle cause C-176/08 e C-179/08 sostengono che il criterio di probabilità nel procedimento per la revoca dello status di rifugiato non è lo stesso che si applica nel procedimento per il riconoscimento di tale status. Durante quest'ultimo procedimento, le condizioni per la concessione dello status in parola vanno esaminate in modo globale. In tale contesto si dovrebbe applicare l'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83. Nel corso del procedimento per la revoca dello status di rifugiato, nuove, differenti circostanze che integrano atti di persecuzione debbono però essere valutate alla luce dei criteri stabiliti dall'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83: in particolare, si tratta di valutare la ragionevole aspettativa che un soggetto ritorni nel suo paese di origine, allorché siano venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato. Ugualmente in tale contesto, l'art. 4 della direttiva 2004/83 si applica anche nei casi in cui il richiedente abbia già subito atti persecutori o sia stato direttamente minacciato di persecuzione. L'art. 14, n. 2, della direttiva 2004/83 non è una norma speciale che sostituisce l'art. 4 di tale direttiva. I ricorrenti nella causa C-178/08 sostengono che, qualora siano venuti meno i motivi iniziali di persecuzione, incombe allo Stato membro che ha concesso lo status di rifugiato l'onere di dimostrare che il rifugiato non ha ulteriori motivi di temere persecuzioni ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83. Il criterio di probabilità applicabile è lo stesso richiesto per escludere il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia debbono esistere ragioni valide per ritenere che il soggetto di cui trattasi non sia esposto a rischi di nuove persecuzioni.

66. Secondo la Repubblica federale di Germania, se le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato sono venute meno, nuove e differenti circostanze che integrano una situazione di persecuzione vanno esaminate alla luce dei criteri di probabilità applicati per il riconoscimento dello status di rifugiato. Inoltre tali nuove e differenti circostanze non dovrebbero essere valutate, alla luce dell'alleggerimento dell'onere probatorio ex art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83. La Repubblica italiana considera, tra l'altro, che le possibili nuove, differenti circostanze che integrano una situazione di persecuzione dovrebbero essere valutate sulla base del criterio del«rischio effettivo», e che l'alleggerimento dell'onere della prova ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83 non si limita ai casi in cui esista un nesso tra le nuove circostanze e quelle che hanno giustificato la concessione dello status di rifugiato. Secondo la Repubblica di Cipro, se le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato in quanto tale sono venute meno, le circostanze nuove o differenti dovrebbero essere valutate conformemente ai capi II e III della direttiva 2004/83. Ciò impone di

esaminare le nuove domande in buona fede, senza escludere il ricorrente dall'onere della prova, salvo che per la presunzione contenuta nell'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, applicabile in ogni caso. Secondo il Regno Unito, se le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato sono venute meno, e vengono addotte circostanze nuove o differenti all'origine di un fondato timore di persecuzione, spetta al ricorrente far valere il più rapidamente possibile tutti gli elementi necessari a sostegno della domanda di protezione internazionale conformemente all'art. 4, n. 1, della direttiva.

tale status. Secondo la Commissione, l'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, che alleggerisce l'onere della prova a favore di un richiedente in occasione del riconoscimento dello status di rifugiato, non è applicabile alla revoca di tale status, procedimento in cui l'onere della prova incombe all'autorità competente.

2. Valutazione

67. La Commissione sostiene che l'art. 14, n. 2, della direttiva 2004/83 detta le norme rilevanti relative al procedimento di revoca dello status di rifugiato. Ai sensi di tale articolo, e fatto salvo l'obbligo incombente al rifugiato, in forza dell'art. 4, n. 1, della direttiva stessa, di indicare tutti i fatti rilevanti e di addurre tutti gli elementi rilevanti a sua disposizione, lo Stato membro che ha accordato lo status di rifugiato è tenuto a provare caso per caso che il soggetto di cui trattasi ha cessato di essere o non è mai stato un rifugiato. Lo Stato in questione deve pertanto dimostrare che il rifugiato non può più rifiutarsi di avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza. Pertanto la cessazione dello status di rifugiato è valutata in base a criteri diversi da quelli utilizzati per il riconoscimento di

68. Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede di chiarire il modo in cui nuove, differenti circostanze che integrano una situazione di persecuzione debbano essere valutate nel caso in cui siano venute meno le precedenti circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato al soggetto interessato.

69. Al fine di dare una risposta utile alla questione del giudice del rinvio, ritengo che sia necessario chiarire che cosa si intenda per nuove e differenti circostanze.

70. A mio parere, con l'espressione «nuove differenti circostanze che integrino una situazione di persecuzione», il giudice del rinvio fa riferimento a circostanze del tutto nuove prive di qualsiasi nesso, anche parziale, con le circostanze precedenti sulla base delle quali sia stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato.

71. A mio avviso, se le circostanze in base alle quali è stato riconosciuto ad un soggetto lo status di rifugiato sono mutate in una certa misura, ma permangono alcuni fattori ad esse collegati anche solo in parte, il cambiamento delle circostanze non può essere significativo e di natura non temporanea come prescritto dall'art. 11, n. 2, della direttiva 2004/83.

72. Inoltre, se durante il procedimento di cessazione risultasse che talune circostanze, sulla base delle quali era stato riconosciuto ad un soggetto lo status di rifugiato, sono mutate in una certa misura, ma permangono alcuni fattori ad esse collegati anche solo in parte, lo Stato membro interessato dovrebbe dimostrare, conformemente all'art. 14, n. 2, della direttiva 2004/83, che il rifugiato non ha alcun fondato timore di persecuzione basato sui suddetti fattori collegati.

73. A mio parere, nel caso in cui un rifugiato invochi circostanze del tutto nuove e differenti che integrano una situazione di persecuzione, il soggetto interessato sta introducendo una domanda nuova di status di rifugiato, e le suddette circostanze debbono essere valutate per stabilire se tale soggetto abbia un fondato timore di subire atti di persecuzione ai sensi dell'art. 2, lett. c), della direttiva 2004/83. Il criterio di probabilità che va utilizzato è pertanto quello applicabile alla concessione dello status di rifugiato, conformemente all'art. 13 della direttiva 2004/83.

74. A mio avviso il fatto che ad un soggetto in passato sia stato accordato lo status di rifugiato a causa di un fondato timore di persecuzione basato su circostanze del tutto diverse non costituisce, ai sensi dell'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83, un indizio serio della fondatezza del timore del richiedente di subire attualmente persecuzioni.

75. A mio parere l'alleggerimento delle regole di valutazione contenute nell'art. 4, n. 4, della direttiva 2004/83 esige l'esistenza di un nesso, anche solo parziale, tra la persecuzione passata o le minacce dirette di persecuzione e le nuove, differenti circostanze che integrano una situazione di persecuzione.

76. Spetta al giudice nazionale valutare, tra l'altro, se le circostanze di cui trattasi siano nuove o collegate alle circostanze sulla base delle quali era stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato.

VII — Conclusione

77. Suggerisco pertanto di risolvere le questioni sollevate nella presente causa nel modo seguente:

1) L'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, 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, dev'essere interpretato alla luce, tra l'altro, della definizione di «rifugiato» contenuta nell'art. 2, lett. c), della direttiva stessa. Occorre pertanto che sia dimostrato, in forza dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83, che le circostanze in base alle quali sia stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato sono venute meno e che il paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza è in grado ed ha la volontà di proteggere il rifugiato stesso. Lo status di rifugiato può venir meno se, nel paese di cui ha la cittadinanza, il rifugiato può disporre di una situazione stabile al riparo da persecuzioni. La protezione offerta dal paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza sarà conforme all'art. 7 della direttiva 2004/83 se esiste un attore che offre protezione il quale adotti adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione. Nel caso in cui la protezione da atti di persecuzione possa essere garantita soltanto con l'ausilio di truppe multinazionali, tale assistenza va

considerata come una misura adeguata per prevenire atti di persecuzione ai sensi dell'art. 7, n. 2, della direttiva 2004/83, a patto che le suddette truppe operino su mandato della comunità internazionale.

2) La possibilità che un soggetto benefici dello status di protezione sussidiaria ai sensi del capo V della direttiva 2004/83 non fa parte dei criteri giuridici applicabili alla cessazione dello status di rifugiato. Tuttavia, se le autorità nazionali stabiliscono che lo status di rifugiato di un soggetto cessa ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva stessa, devono essere adottate tutte le misure necessarie per garantire che il soggetto interessato abbia un'effettiva opportunità di domandare la protezione sussidiaria e che i suoi diritti processuali siano pienamente salvaguardati.

3) Le condizioni della sicurezza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza debbono essere tali per cui il rifugiato non dovrebbe essere ammesso a beneficiare, in un futuro prossimo, dello status di rifugiato. La stabilità delle condizioni della sicurezza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza dev'essere valutata dal giudice nazionale come parte essenziale della disponibilità di protezione da atti di persecuzione prescritta dagli artt. 7, n. 2 e 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83.

4) La disponibilità di un livello minimo di sussistenza nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza non è un criterio giuridico di rilievo autonomo applicabile nel valutare la cessazione ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva 2004/83. Tuttavia esso va tenuto in considerazione nell'esaminare se il cambiamento delle

circostanze in tale paese si possa considerare significativo e di natura non temporanea ai sensi dell'art. 11, n. 2 della direttiva stessa e se il rifugiato possa avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza.

5) Nel caso in cui le precedenti circostanze, in base alle quali sia stato riconosciuto all'interessato lo status di rifugiato, siano venute meno, circostanze del tutto nuove e differenti che integrino una situazione di persecuzione, ai sensi dell'art. 9 della direttiva 2004/83, debbono essere valutate sulla base del criterio di probabilità, applicabile ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 13 della direttiva stessa, e l'art. 4, n. 4, di tale direttiva non è applicabile a siffatta valutazione.