Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

30 gennaio 2014*

«Direttiva 2004/83/CE — Norme minime sull'attribuzione dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria — Persona ammissibile alla protezione sussidiaria — Articolo 15, lettera c) — Minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato — Nozione di "conflitto armato interno" — Interpretazione autonoma rispetto al diritto internazionale umanitario — Criteri di valutazione»

Nella causa C-285/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Belgio), con decisione del 16 maggio 2012, pervenuta in cancelleria il 7 giugno 2012, nel procedimento

Aboubacar Diakité

contro

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da L. Bay Larsen (relatore), presidente di sezione, K. Lenaerts, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della quarta sezione, M. Safjan, J. Malenovský e A. Prechal, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 maggio 2013,

considerate le osservazioni presentate:

— per A. Diakité, da D. Caccamisi, avocate;

— per il governo belga, da T. Materne e C. Pochet, in qualità di agenti;

— per il governo tedesco, da T. Henze, N. Graf Vitzthum e B. Beutler, in qualità di agenti;

— per il governo francese, da D. Colas, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, da L. Christie e A. Robertson, in qualità di agenti, assistiti da J. Simor, barrister;

* Lingua processuale: il francese.

— per la Commissione europea, da M. Condou-Durande, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 luglio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304, pag. 12) (in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia fra il sig. Diakité, cittadino guineano e il Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi; in prosieguo: il «Commissaire général») riguardo alla decisione di quest'ultimo di non concedere al sig. Diakité il beneficio della protezione sussidiaria.

Contesto normativo

Diritto internazionale

3 L'articolo 3, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, rispettivamente, la Convenzione (I) per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; la Convenzione (II) per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare; la Convenzione (III) relativa al trattamento dei prigionieri di guerra e la Convenzione (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (in prosieguo: le «quattro convenzioni di Ginevra»), prevede:

«Nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti:

1) Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità (...)

A questo scopo, sono e rimangono vietate (…) nei confronti delle persone sopra indicate:

a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale (...)

(...)

c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;

(…)».

4 L'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II), dell'8 giugno 1977, così recita:

«1. Il presente Protocollo, che sviluppa e completa l'articolo 3 comune alle [quattro Convenzioni di Ginevra] del 12 agosto 1949 senza modificarne le condizioni attuali di applicazione, si applicherà a tutti i conflitti armati che non rientrano nell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo alle [quattro Convenzioni di Ginevra] relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), e che si svolgono sul territorio di un'Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate, e di applicare il presente Protocollo.

2. Il presente Protocollo non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati».

Diritto dell'Unione

5 I considerando 5, 6 e 24 della direttiva sono così formulati:

«(5) Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere precisano che lo status di rifugiato deve essere completato da misure relative a forme sussidiarie di protezione che offrano uno status appropriato a chiunque abbia bisogno di protezione internazionale.

(6) Lo scopo principale della presente direttiva è quello, da una parte, di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, di assicurare che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri.

(...)

(24) Inoltre occorre stabilire le norme minime per la definizione e gli elementi essenziali della protezione sussidiaria. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancito dalla convenzione [relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, pag. 150, n. 2545 (1954)]]».

6 Ai sensi dell'articolo 2, lettera e), della direttiva, ai fini della medesima, si intende per «"persona ammissibile alla protezione sussidiaria" il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15 (…) e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese».

7 L'articolo 15 della direttiva, al titolo «Danno grave», prevede quanto segue:

«Sono considerati danni gravi:

(...)

c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Diritto belga

8 L'articolo 48/4 della legge del 15 dicembre 1980 sull'accesso al territorio, il soggiorno, lo stabilimento e l'allontanamento degli stranieri (in prosieguo: la «legge del 15 dicembre 1980»), così recita:

«§ 1. Lo status di protezione sussidiaria è accordato allo straniero che non possa essere considerato un rifugiato e che non possa beneficiare dell'articolo 9 ter, nei cui confronti sussistano seri motivi per ritenere che, in caso di rientro forzato nel suo paese d'origine ovvero, nel caso degli apolidi, nel paese di precedente dimora abituale, incorrerebbe nel rischio effettivo di subire un grave danno, quale definito al paragrafo 2, e che non possa, ovvero, a causa di tale rischio, non intenda avvalersi della protezione di tale paese (…)

§ 2. Sono considerati danni gravi:

(…)

c) la minaccia grave alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

9 Il 21 febbraio 2008, il sig. Diakité presentava una prima domanda d'asilo in Belgio, richiamandosi alla repressione e agli episodi di violenza subiti nel suo paese d'origine a motivo della sua partecipazione ai movimenti di protesta contro il potere insediato.

10 Il Commissaire général negava al sig. Diakité il riconoscimento dello status di rifugiato e la concessione della protezione sussidiaria. Tale duplice decisione è stata confermata dal Conseil du contentieux des étrangers (Commissione belga per il contenzioso in materia di stranieri).

11 Senza essere tornato nel frattempo nel proprio paese d'origine, in data 15 luglio 2010, il sig. Diakité presentava alle autorità belghe una seconda domanda di asilo.

12 Il 22 ottobre 2010 il Commissaire général adottava una nuova decisione di diniego del riconoscimento dello status di rifugiato e di concessione della protezione sussidiaria. Il rifiuto di concedere la protezione sussidiaria era motivato con la constatazione che non esisteva in Guinea una situazione di violenza indiscriminata o di conflitto armato ai sensi dell'articolo 48/4, paragrafo 2, della legge del 15 dicembre 1980.

13 Tale duplice decisione veniva impugnata dinanzi al Conseil du contentieux des étrangers, il quale confermava, con sentenza del 6 maggio 2011, il duplice diniego del Commissaire général.

14 Nel suo ricorso in cassazione, dinanzi al Conseil d'État, il sig. Diakité contesta la sentenza del Conseil du contentieux des étrangers in quanto quest'ultimo si basa sulla definizione di conflitto armato elaborata dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia per constatare la mancanza del requisito di esistenza di un conflitto armato previsto dall'articolo 48/4, paragrafo 2, della legge del 15 dicembre 1980.

15 In tale contesto, il Conseil d'État considera che, ai sensi della sentenza del 17 febbraio 2009, Elgafaji (C-465/07, Racc. pag. I-921), non si può escludere, come sostenuto dal sig. Diakité, che la nozione di «conflitto armato», ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva, possa essere interpretata in modo autonomo, assumendo un significato diverso rispetto a quello adottato nella giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

16 Alla luce di queste considerazioni, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 15, lettera c), della direttiva (…) debba essere interpretato nel senso che assicuri una protezione unicamente in una situazione di "conflitto armato interno", quale interpretata dal diritto internazionale umanitario, e in particolare con riferimento all'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra (…).

Nell'ipotesi in cui la nozione di "conflitto armato interno" di cui all'articolo 15, lettera c), della direttiva (…) debba essere interpretata in modo autonomo rispetto all'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra (…), quali siano i criteri da applicare al fine di valutare l'esistenza di un simile "conflitto armato interno"».

Sulla questione pregiudiziale

17 Con la sua domanda, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 15, lettera c), della direttiva debba essere interpretato nel senso che l'esistenza di un conflitto armato interno deve essere valutata sulla base dei criteri stabiliti dal diritto internazionale umanitario e, in caso di risposta negativa, quali criteri debbano essere utilizzati per valutare l'esistenza di un tale conflitto ai fini di determinare se un cittadino di uno Stato terzo o un apolide possa beneficiare della protezione sussidiaria.

18 A questo riguardo, occorre rammentare che i tre tipi di danno grave definiti all'articolo 15 della direttiva costituiscono le condizioni che devono essere soddisfatte affinché una persona possa essere considerata ammissibile alla protezione sussidiaria, qualora sussistano, conformemente all'articolo 2, lettera e), della direttiva, fondati motivi di ritenere che il richiedente incorra in un rischio effettivo di subire un tale danno nel caso di rientro nel paese di origine interessato (sentenza Elgafaji, cit., punto 31).

19 Il danno definito all'articolo 15, lettera c), della direttiva è costituito da una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

20 A questo riguardo, è opportuno rilevare che il legislatore dell'Unione ha utilizzato l'espressione «conflitto armato interno o internazionale», che differisce dalle nozioni poste a fondamento del diritto internazionale umanitario, il quale distingue, da un lato, i «conflitti armati internazionali» e, dall'altro, i «conflitti armati che non presentano carattere internazionale».

21 Alla luce di queste considerazioni, si deve costatare che il legislatore dell'Unione ha auspicato concedere la protezione sussidiaria non soltanto in caso di conflitto armato internazionale e di conflitto armato che non presenta carattere internazionale, così come definiti dal diritto internazionale umanitario, ma, altresì, in caso di conflitto armato interno, purché tale conflitto sia caratterizzato dal ricorso ad una violenza indiscriminata. Non è necessario, a tal proposito, che sussistano tutti i criteri ai quali si riferiscono l'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra e l'articolo 1, paragrafo 1, del protocollo aggiuntivo II dell'8 giugno 1977, che sviluppa e integra tale articolo.

22 Del resto, occorre precisare che il diritto internazionale umanitario regola la condotta dei conflitti armati internazionali e dei conflitti armati che non presentano carattere internazionale e questo implica che l'esistenza di un tale conflitto costituisce la condizione per l'applicazione delle regole che esso stabilisce (sentenza della Camera d'appello del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia del 2 ottobre 1995, Procuratore c. Dusko Tadic, alias «Dule», causa n. IT-94-1-AR-72, punto 67).

23 Benché il diritto internazionale umanitario miri, segnatamente, a fornire, nella zona di conflitto, una protezione alle popolazioni civili limitando gli effetti della guerra sulle persone e sui beni, esso non prevede, a differenza dell'articolo 2, lettera e), della direttiva, letto congiuntamente all'articolo 15, lettera c) della medesima, la concessione di una protezione internazionale a determinati civili che si trovano al di fuori della zona di conflitto e del territorio delle parti al conflitto. Le definizioni della nozione di conflitto armato accolte dal diritto internazionale umanitario non mirano, quindi, ad identificare le situazioni in cui una tale protezione sarebbe necessaria e dovrebbe essere concessa dalle autorità competenti degli Stati membri.

24 In termini più generali, è necessario sottolineare che, come rilevato dall'avvocato generale ai punti 66 e 67 delle proprie conclusioni, il diritto internazionale umanitario, nonché il regime della protezione sussidiaria previsto dalla direttiva perseguono scopi diversi e istituiscono meccanismi di protezione chiaramente separati.

25 Del resto, come rilevato dall'avvocato generale al punto 70 delle proprie conclusioni, alcune violazioni del diritto internazionale umanitario danno luogo ad una responsabilità penale individuale. Di conseguenza, il diritto internazionale umanitario è in stretta correlazione con il diritto penale internazionale, mentre una tale relazione è estranea al meccanismo della protezione sussidiaria previsto dalla direttiva.

26 Pertanto, salvo ignorare gli ambiti propri a ciascuno dei due regimi definiti, rispettivamente, dal diritto umanitario internazionale e all'articolo 2, lettera e), della direttiva, letto congiuntamente all'articolo 15, lettera c), della medesima, la possibilità di beneficiare di quest'ultimo regime non può essere subordinata alla constatazione che siano integrate le condizioni di applicazione del primo regime.

27 Di conseguenza, in assenza di qualsivoglia definizione, all'interno della direttiva, della nozione di conflitto armato interno, la determinazione del significato e della portata di questi termini deve essere stabilita, conformemente ad una consolidata giurisprudenza della Corte, sulla base del loro significato abituale nel linguaggio corrente, prendendo in considerazione il contesto nel quale sono utilizzati e gli obiettivi perseguiti dalla normativa in cui sono richiamati (sentenze del 22 dicembre 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Racc. pag. I-11061, punto 17, e del 22 novembre 2012, Probst, C-119/12, punto 20).

28 Nel suo significato abituale nel linguaggio corrente, la nozione di conflitto armato interno si riferisce ad una situazione in cui le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o nella quale due o più gruppi armati si scontrano tra loro.

29 A questo riguardo, occorre rilevare che, mentre nella proposta della Commissione, che ha portato all'adozione della direttiva [COM(2001) 510 def.], la definizione di danno grave, che figurava all'articolo 15, lettera c), della direttiva, prevedeva che la minaccia contro la vita, la sicurezza o la libertà del richiedente potesse configurarsi sia nell'ambito di un conflitto armato, sia nell'ambito di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo, il legislatore dell'Unione ha, invece, optato per la codifica della sola ipotesi della minaccia alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

30 Inoltre, occorre rammentare che l'esistenza di un conflitto armato interno potrà portare alla concessione della protezione sussidiaria solamente nella misura in cui si ritenga eccezionalmente che gli scontri tra le forze governative di uno Stato e uno o più gruppi armati o tra due o più gruppi

armati siano all'origine di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria, ai sensi dell'articolo 15, lettera c), della direttiva a motivo del fatto che il grado di violenza indiscriminata che li caratterizza raggiunge un livello talmente elevato da far sussistere fondati motivi per ritenere che un civile rinviato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia (v., in questo senso, sentenza Elgafaji, cit., punto 43).

31 A questo riguardo, la Corte ha precisato che, tanto più il richiedente è eventualmente in grado di dimostrare di essere colpito in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale, tanto meno elevato sarà il grado di violenza indiscriminata richiesto affinché egli possa beneficiare della protezione sussidiaria (sentenza Elgafaji, cit., punto 39).

32 In tale contesto, non è necessario, al momento dell'esame di una domanda di protezione sussidiaria, procedere ad una valutazione specifica dell'intensità di questi scontri per determinare, indipendentemente dalla valutazione del grado di violenza che ne deriva, se la condizione riguardante l'esistenza di un conflitto armato è soddisfatta.

33 Del resto, emerge dai considerando 5, 6 e 24 della direttiva che i criteri minimi di concessione della protezione sussidiaria devono consentire di completare la protezione dei rifugiati sancita dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, identificando le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e offrendo loro uno status appropriato.

34 Di conseguenza, così come rilevato dall'avvocato generale al punto 92 delle conclusioni, la constatazione dell'esistenza di un conflitto armato non deve essere subordinata ad un livello determinato di organizzazione delle forze armate presenti o ad una durata particolare del conflitto, dal momento che la loro esistenza è sufficiente affinché gli scontri in cui sono impegnate tali forze armate generino il livello di violenza menzionato al punto 30 della presente sentenza dando, così, origine ad un effettivo bisogno di protezione internazionale del richiedente che corre un rischio fondato di subire una minaccia grave e individuale alla propria vita o persona.

35 Alla luce di queste considerazioni, si deve rispondere alla questione posta dal giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 15, lettera c), della direttiva deve essere interpretato nel senso che si deve ammettere l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

L'articolo 15, lettera c), della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, deve essere interpretato nel senso che si deve

ammettere l'esistenza di un conflitto armato interno, ai fini dell'applicazione di tale disposizione, quando le forze governative di uno Stato si scontrano con uno o più gruppi armati o quando due o più gruppi armati si scontrano tra loro, senza che sia necessario che tale conflitto possa essere qualificato come conflitto armato che non presenta un carattere internazionale ai sensi del diritto internazionale umanitario e senza che l'intensità degli scontri armati, il livello di organizzazione delle forze armate presenti o la durata del conflitto siano oggetto di una valutazione distinta da quella relativa al livello di violenza che imperversa nel territorio in questione.

Firme