

# Il rifugio nell'unione Europea: un'analisi sugli aspetti intrinseci della condizione dei rifugiati nella giurisprudenza Europea

## Refúgio na União Europeia: uma análise dos aspectos intrínsecos da condição dos refugiados na jurisprudência Europeia

*André Ricci de Amorim<sup>1</sup>*

**Riassunto:** Lo scopo di questo articolo è analizzare gli aspetti intrinseci più importanti in termini di riconoscimento dello status di rifugiato e in che modo le istituzioni europee, in particolare le Corti europee, interpretano tali elementi. Inizialmente, verranno presentati gli aspetti generali dello status di rifugiato come previsti nella Convenzione di Ginevra del 1951. In seguito, a partire dalla prospettiva dell'Unione Europea, verranno affrontati i seguenti aspetti: il principio di non-refoulement, il divieto di sanzioni penali e la natura temporanea della concessione dello status di rifugiato. La metodologia utilizzata segue l'approccio dialettico giuridico, con l'aiuto di ricerche bibliografiche dottrinali, nonché giurisprudenziali e di strumenti giuridici relativi alla protezione dei rifugiati, che consentono una migliore percezione della realtà nell'Unione Europea.

**Parole chiave:** Rifugio. Convenzione di Ginevra del 1951. Diritto Europeo. Giurisprudenza delle Corti Europee.

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar os aspectos intrínsecos mais relevantes em termos de reconhecimento do status de refugiado e como as instituições europeias, em particular, os tribunais europeus, lidam com esses elementos. Inicialmente, será apresentado o aspecto geral acerca do instituto do refúgio, conforme preconizado na Convenção de Genebra de 1951. A partir deste ponto, partindo da perspectiva da União Europeia, serão abordados os seguintes aspectos: o princípio do non-refoulement, a proibição de sanções penais e a natureza temporária da concessão do status de refugiado. Para alcançar tal objetivo, o manuscrito utiliza a metodologia de abordagem da dialética jurídica, acompanhada de pesquisa bibliográfica doutrinária, bem como jurisprudência e instrumentos jurídicos no campo da proteção dos refugiados, que permitem uma melhor percepção da realidade na União Europeia.

---

<sup>1</sup> Dottorando in Diritto Internazionale presso l'Università di Stato di Rio de Janeiro (UERJ). Master in Scienze Giuridiche-Politiche con menzione in Diritto Internazionale Pubblico ed Europeo presso l'Università di Coimbra, Portogallo, con titolo riconosciuto dall'Università Federale del Ceará (UFC). Laurea in Giurisprudenza presso l'Università Federale di Rio de Janeiro (UFRJ). È stato professore supplente di Scienze Giuridiche presso la Facoltà di Scienze dell'Amministrazione dell'Università Federale Fluminense (UFF/Macaé). Attualmente è professore presso la Facoltà di Giurisprudenza delle Università Castelo Branco ed Estácio de Sá. Avvocato e ricercatore universitario presso il Laboratorio di Studi Avanzati e Ricerche in Diritto Internazionale Ambientale (LEPADIA/FND/UFRJ).

**Palavras-chave:** Refúgio. Convenção de Genebra de 1951. Direito Europeu. Jurisprudência dos Tribunais Europeus.

## 1. Introduzione

Il fenomeno della migrazione delle persone ha sempre fatto parte dell'esistenza stessa dell'umanità. Certamente, qualunque sia la motivazione dovuta allo sfollamento, i rifugiati e i richiedenti asilo fanno parte del gruppo dei più vulnerabili.

Questo movimento esiste ancora oggi, in quanto i flussi migratori si manifestano intensamente. Questo fatto ha provocato manifestazioni contrarie da vari segmenti della società civile, e in modo più accentuato e visibile in alcune regioni, sebbene queste non siano limitate solo all'Unione Europea.

Tra conflitti dovuti a razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un particolare gruppo sociale o politico, l'inizio dell'*iter* del rifugiato è complesso. La difficoltà di lasciare la propria patria, la propria casa e tutto ciò che una volta era quotidiano, adesso diventa fondamentale per la loro sopravvivenza, sicurezza e libertà.

Il presente articolo tratta un tema di interesse globale e per questo verrà presentata una prima analisi della protezione giuridica fornita ai rifugiati in base al Diritto Internazionale. In seguito, si metteranno in evidenza le sentenze delle Corti europee, affrontando alcuni aspetti intrinseci che toccano i rifugiati e che sono previsti nella legislazione dell'Unione Europea come: il rispetto del principio di *non-refoulement*, il divieto di sanzioni penali e la concessione temporanea dello status di rifugiato.

Pertanto, il tema del presente articolo è attuale e di interesse generale, poiché la comunità internazionale richiede misure che promuovano non solo la protezione immediata, ma anche soluzioni durature

affinché queste persone possano godere dei diritti e delle libertà essenziali ad una vita dignitosa.

## 2. La condizione del rifugiato nel Diritto Internazionale

In via preliminare, va notato che dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, anche prima che fosse creato uno strumento specifico di protezione per i rifugiati, la comunità internazionale aveva mostrato preoccupazione per le persone in cerca di protezione internazionale prevedendo, all'articolo 14, paragrafo 1, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (DUDU), adottata il 10 dicembre 1948, la seguente norma: "ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni" (ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1948).

Tuttavia, come sottolineato da Goodwin-Gill e McAdam (2007, p. 172), la DUDU non è sufficiente a garantire la protezione dei rifugiati, dal momento che gli Stati non hanno nella prassi dimostrato la loro intenzione ad assumere un obbligo morale per venire incontro alla situazione di queste persone.

In questo senso, è importante segnalare che il documento internazionale che per primo è riuscito a definire i criteri globali per la concessione dello status di rifugiato e che ancora oggi costituisce il fondamento giuridico, è la Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 (o Convenzione di Ginevra).

A questo proposito, è anche importante menzionare i limiti geografici e temporali della Convenzione di Ginevra. Infatti, erano solo le vittime della Seconda Guerra Mondiale che, arrivate in Europa, potevano essere riconosciute come rifugiati. In questo senso, l'articolo 1 definisce il rifugiato come colui che:

- A.
2. (...) per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'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; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

B.

1. Agli effetti della presente Convenzione, possono essere considerati "avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951" nel senso dell'articolo 1, sezione A: a)"avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa"; b)"avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove". Ciascuno Stato Contraente, all'atto della firma, della ratificazione o dell'accessione, farà una dichiarazione circa l'estensione che esso intende attribuire a tale espressione per quanto riguarda gli obblighi da esso assunti in virtù della presente Convenzione (ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1951).

Il concetto di rifugiato, come previsto dalla Convenzione di Ginevra, è diventato obsoleto col passare del tempo e, pertanto, è stato ampliato nel 1967 con l'obiettivo di proteggere le persone in cerca di protezione. In questo senso, vale la pena menzionare il Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967, che ha posto fine alle limitazioni geografiche e temporali in vigore fino ad allora, conforme descritto nel suo preambolo e nell'articolo 1 (ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1967).

Pertanto, i concetti classici ed estesi dell'istituto in analisi devono essere complementari e non antagonisti, come sottolinea Talavera e Moyano:

*El concepto de refugiado tal como es definido en la Convención y el Protocolo constituye una base legal apropiada para la protección de los refugiados a través del mundo. Esto no impide la aplicación de un concepto de refugiado más amplio. Ambos conceptos de refugiados no deberán ser considerados como mutuamente excluyentes. El concepto ampliado deberá ser más bien considerado como un instrumento técnico efectivo para facilitar su amplia humanitaria aplicación en situaciones de flujos masivos de refugiados (TALAVERA; MOYANO, 2002, p. 317).*

È importante notare che il quadro giuridico previsto nella Convenzione e nel Protocollo, ha creato il concetto di rifugiato, le garanzie concesse ai rifugiati e ai richiedenti di tale condizione, gli obblighi degli Stati firmatari e le disposizioni aggiuntive in materia di rifugio.

Tuttavia, non si ci può dimenticare che molti rifugiati e richiedenti asilo, quando entrano nel territorio di uno Stato firmatario (membro o no dell'Unione Europea) si confrontano nella pratica, con molte difficoltà ad esercitare il loro diritto di presentare domanda di asilo dinanzi alle autorità competenti. Hathaway e Foster (2014, p. 30) evidenziano che recentemente molte norme nazionali e regionali hanno limitato la scelta individuale dei richiedenti asilo.

Al fine di rendere l'approccio di questo lavoro più dinamico e preciso, si è deciso di approfondire alcuni aspetti generali e gli aspetti non derogabili garantiti ai rifugiati e ai richiedenti asilo, indipendentemente da dove sia presentata la domanda nei paesi dell'UE.

Pertanto, si è cercato di analizzare come le Corti Europee vedono e interpretano i seguenti tre aspetti: l'applicazione del principio di *non-refoulement*; il divieto di perseguire penalmente il rifugiato; e, infine, la natura temporanea della concessione dello status di rifugiato.

### 3. Il principio di *non-refoulement*

Il principio di *non-refoulement* prevede che non è possibile per il rifugiato o per il richiedente asilo essere trasferito nel suo paese di origine o residenza abituale fintanto che sussistano le circostanze che collocano a repentaglio la sua vita, la sua integrità fisica e la sua libertà (CIERCO, 2010).

Pertanto, è possibile affermare che l'intenzione degli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra del 1951 era di proteggere l'individuo da maltrattamenti, torture o punizioni disumane e degradanti.

A questo proposito, si deve menzionare che questo principio era già stato delineato per la prima volta nel 1928, con l'Accordo del 30 giugno 1928 relativo allo status giuridico dei rifugiati russi e armeni, e attualmente costituisce un principio generale del diritto internazionale sulla protezione

dei rifugiati e dei diritti umani garantiti in tale Convenzione (HATHAWAY, 2005, p. 86). L'Articolo 33, paragrafo 1, prevede *in verbis* che:

Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche (ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1951).

Rispetto a questa norma Stoyanova (2008, p. 5) afferma che il principio di *non-refoulement* non può essere garantito se il richiedente asilo non è autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato. Pertanto, secondo l'autore gli Stati contraenti hanno l'obbligo di consentire a queste persone di fare ingresso nei loro territori e di avere accesso ai mezzi necessari per richiedere il riconoscimento formale dello status di rifugiato.

Secondo Stoyanova (2008, p. 5), quando ciò non avviene, si colloca in rischio l'individuo, si violano i diritti umani dei rifugiati e il principio stesso di *non-refoulement*.

A questo riguardo, Goodwin-Gill e McAdam (2007, p. 201) sottolineano che questo principio assume un carattere proprio e non deve essere confuso con l'istituto dell'espulsione, processo più formale attraverso il quale lo straniero può essere obbligato a lasciare lo Stato.

E' importante sottolineare che, anche nel caso in cui questa espulsione sia vietata, l'applicazione del *non-refoulement* non è illimitata.

Tale interpretazione emerge dall'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra del 1951, in cui si afferma che non è possibile richiedere il beneficio quando il rifugiato è considerato una minaccia alla sicurezza del paese in cui è entrato o quando è stato condannato per un reato grave con una sentenza definitiva e inappellabile e, rappresenta un rischio per la sicurezza nazionale.

In questo senso, il giurista brasiliano Jacob Dolinger (2008, p. 243) sostiene che la partenza obbligatoria del rifugiato attraverso l'istituto

dell'espulsione sarà consentita solo se ciò comporta un rischio per la sicurezza nazionale o all'ordine pubblico, garantendo, tuttavia, il diritto del rifugiato a difendersi e un tempo sufficiente per trovare un altro paese che vuole accoglierlo. In questo senso, l'autore afferma anche che questo fatto non si verificherà se il paese destinatario non è in grado di garantire la sua vita o la sua libertà a causa della sua cittadinanza, religione, razza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinione politica.<sup>2</sup>

Per quanto riguarda la realtà migratoria nel contesto europeo, in particolare nel periodo successivo agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, Teresa Cierco afferma che:

As medidas adoptadas pelos Estados em defesa do seu interesse legítimo de controlo da imigração irregular, colide muitas vezes com a possibilidade dos refugiados procurarem protecção. As medidas de fiscalização fronteiriça, como o controlo nas portas de desembarque e a bordo dos aviões, juntamente com os requisitos de visto, impede o acesso dos requerentes de asilo ao procedimento de determinação do estatuto e, conseqüentemente, resulta no seu reenvio para situações onde sua vida e liberdade estão em perigo. Estas medidas são adoptadas em vários países da Europa Ocidental (França, Alemanha, Holanda, Noruega e Espanha). Apesar instrução administrativa incluir formalmente disposições especiais para os requerentes de asilo, na prática, estas não são, por vezes, observadas. O risco de reenvio para países de origem aumenta igualmente com as deficientes condições de interpretação e de tradução, as dificuldades de acesso a apoio jurídico e a falta de informação preliminar relativa aos procedimentos de asilo (CIERCO, 2010, p. 78).

L'autrice ricorda che il Comitato Esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (acronimo in inglese, UNHCR) ha concluso che questo principio dovrebbe essere applicato, sia internamente che alle frontiere, a tutti coloro che potrebbero essere soggetti a persecuzioni

---

<sup>2</sup> Per quanto riguarda il termine "sicurezza nazionale" Goodwin-Gill e McAdam (2007, p. 236) ricordano che né il termine né il "pericolo per la sicurezza nazionale" sono definiti nella Convenzione di Ginevra del 1951, sebbene vi siano alcune eccezioni nella recente legislazione in materia di, ad esempio, la sicurezza nazionale con il rischio di terrorismo. In ogni caso, gli autori sottolineano che in alcuni Stati la legislazione specifica sui meccanismi che mirano a garantire la sicurezza nazionale e il funzionamento stesso delle agenzie nazionali responsabili della sua attuazione può indicare problemi specifici che riguardano le autorità statali incaricate di preservare la sicurezza. Questo, a sua volta, può dare un'indicazione dei tipi di attività che gli stati mirano a frenare e consentono di dedurre il significato del termine "pericolo per la sicurezza".



se rimandati nel loro paese di origine indipendentemente dal fatto che siano stati formalmente riconosciuti come rifugiati (CIERCO, 2010, p. 79).

Nell'Unione Europea, va notato che il beneficio del *non-refoulement* è stato accolto nella Direttiva 2004/83/CE, in particolare nell'articolo 21.<sup>3</sup> Questa norma deve essere interpretata in conformità all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che prevede il divieto della tortura, situazione che potrebbe accadere nel caso in cui il rifugiato sia rinvio nel paese di origine (COSTELLO, 2016, p. 179).

Possiamo citare come esempio il caso *Saadi c. Italia*, in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (2008) ha interpretato la citata disposizione giuridica sull'obbligo di *non-refoulement* dei richiedenti asilo, all'interno dell'Unione Europea.

Nassim Saadi, cittadino tunisino e residente a Milano, aveva proposto un ricorso presso la soprammenzionata Corte sulla base della sua possibile espulsione in Tunisia, in quanto, secondo le autorità tunisine, era stato condannato in contumacia nel 2005, a 20 anni di carcere per il reato di associazione terroristica operante all'estero e il reato d'istigazione al terrorismo.

L'8 agosto del 2006, oltre al non accoglimento della richiesta di asilo, il Ministro dell'Interno italiano aveva determinato la sua espulsione sulla base della legge italiana n. 155, del 31 luglio 2005, relativa al contrasto del terrorismo internazionale (REPUBBLICA ITALIANA, 2005) e aveva motivato l'atto sulla base della sentenza emessa dal tribunale tunisino dell'11 maggio 2005, la quale condannava il richiedente per il reato di associazione terroristica. L'11 agosto 2006, dopo aver appreso della imminente espulsione, Saadi aveva presentato la richiesta di asilo dinanzi alle autorità italiane, ma questa fu respinta .

---

<sup>3</sup> L'articolo 21 prevede che: “*Gli Stati membri rispettano il principio di «non refoulement» in conformità dei propri obblighi internazionali*” (UNIONE EUROPEA, 2004).



In seguito, poi, alle garanzie fornite dalla Tunisia sul fatto che Saadi non sarebbe stato sottoposto a tortura, punizione o trattamento disumano o degradante, come stabilito dall'articolo 3 della CEDU, le autorità italiane avevano emesso il decreto di espulsione

Nel caso in esame, la Corte decise che, sebbene le autorità tunisine avessero assicurato che non vi sarebbero state sanzioni degradanti per il richiedente asilo, la semplice esistenza di divieti interni alla tortura e ai maltrattamenti non era sufficiente a garantire un'adeguata protezione dei diritti umani di Saadi, ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. Infatti secondo fonti attendibili tali pratiche, sebbene formalmente vietate, erano praticate o tollerate dallo Stato tunisino. Di conseguenza, il decreto di espulsione di Saadi non poteva essere adottato perché contrario al principio di *non-refoulement*.

In questa emblematica decisione, la Corte ha inoltre sottolineato che l'eventuale partecipazione ad un gruppo terroristico non pregiudica i diritti assoluti di una persona ai sensi dell'articolo 3 della CEDU. Costello (2016, p. 185) afferma che la giurisprudenza della Corte ha contribuito ad una maggior protezione dei rifugiati in Europa, in quanto ha chiarito che l'obbligo di non espulsione può sorgere indipendentemente se la minaccia alla vita possa essere perpetrata da agenti statali o privati di un altro stato.

Ora, se da un lato non esiste uno strumento a livello europeo che impedisca agli Stati di criminalizzare l'ingresso irregolare di persone, dall'altro, non esiste alcuna base giuridica che ammetta l'invio di un soggetto in uno Stato in cui esista un serio rischio di vita. Nonostante l'applicazione uniforme del principio di *non-refoulement* nei paesi dell'Unione Europea resti ancora una sfida, il principio è formalmente riconosciuto come una norma imperativa di protezione per i rifugiati e per i richiedenti asilo.

#### 4. Il divieto di sanzioni penali

La seconda innovazione introdotta dalla Convenzione di Ginevra del 1951 è il divieto di sanzioni penali contro persone che entrano o si trovano in una situazione migratoria irregolare nello Stato in cui presentano la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato. L'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione stabilisce che:

Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari (ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, 1951).

Tale garanzia è giustificata per evitare la criminalizzazione dei rifugiati che, quando lasciano il loro paese di origine, non sono generalmente in grado di conformarsi alle procedure amministrative previste per entrare in un altro Stato in maniera regolare, come ad esempio, spesso non hanno con sé il passaporto e/o il visto. Come si vedrà in seguito in questa sezione, non è raro, infatti, che queste persone non solo siano prive di documenti di identificazione ma siano in possesso di documenti falsi quando arrivano alle frontiere.

La procedura da seguire in questo caso sarebbe quella di mitigare la condotta del rifugiato e le conseguenze del suo atto, senza stabilire una punizione che possa creare ostacoli o impedire l'analisi della domanda di asilo. Va notato che il rifugiato generalmente non ha molto tempo per pianificare la sua fuga e questa condotta è la conseguenza di una situazione disperata che ha come obiettivo di salvare la propria vita.

In una classica opera dottrinaia sull'argomento, Hathaway (1991, p. 51) afferma che la Convenzione di Ginevra non stabilisce l'ingresso regolare dell'individuo come requisito per l'analisi della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato. In questo senso, è importante menzionare che i controlli di ingresso “devono essere effettuati senza pregiudizio dell'applicazione delle disposizioni a tutela dei richiedenti asilo, in relazione,

in particolare, con il principio di non respingimento” (PASCALE, 2020, p. 25).

Analizzando poi, i concetti di "senza indugio alle autorità" e di "motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari", è importante considerare che questa parte dell'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Ginevra non può essere interpretato in modo assoluto e restrittivo. Questo perché la presentazione non immediata della richiesta di asilo può avvenire a causa di diversi fattori, come la mancanza di conoscenza del richiedente e/o la paura di essere perseguitati dagli agenti dello Stato (HATHAWAY, 1991, p. 55). Goodwin-Gill e McAdam (2007, p. 465) rafforzano l'interpretazione secondo la quale anche nel caso di aumento del flusso migratorio, il principio contenuto nell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 deve continuare ad essere applicato. Nella pratica, però, alcuni Stati tendono a creare campi profughi come soluzione temporanea mentre decidono se procedere al rimpatrio o al reinsediamento in un paese terzo. A questo riguardo, Costello (2016, p. 283) ritiene che perlomeno alcune forme di detenzione dovrebbero essere vietate come forma di punizione, al fine di evitare situazioni di esposizione a possibili violazioni di diritti.

Un esempio è quello che è accaduto nella Val Roja, una regione di frontiera tra la Francia e l'Italia, dove si è osservato un processo di criminalizzazione dei migranti, in particolare a partire dal 2015, che è sfociato nella ingiusta 'associazione di queste persone con il terrorismo' e allo stesso tempo in “processi di criminalizzazione delle reti di solidarietà, volutamente considerate dalla logica statale alla stregua dell'attività dei trafficanti” (GILIBERTI, 2017, p. 162).

Un altro esempio è il caso *Qurbani c. Germania*, sottoposto al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), il quale mette in luce la difficoltà di interpretare la disposizione che vieta le sanzioni penali. La Corte, come vedremo in seguito, ha respinto il ricorso in quanto si è dichiarata incompetente a interpretare una convenzione internazionale, in

questo caso la Convenzione di Ginevra del 1951 (CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2014).

Nel caso soprammenzionato, il richiedente asilo era entrato ed era rimasto sul territorio tedesco in modo irregolare con un passaporto falso e, quando catturato, aveva richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato. In considerazione di ciò, le autorità tedesche avevano adito il tribunale locale con l'intenzione di punire il richiedente per la pratica citata.

A causa della complessità della questione, la Corte di Bamberg, con una domanda di pronuncia pregiudiziale, aveva così chiesto alla CGUE di pronunciarsi sulle seguenti questioni: (1) l'esenzione delle sanzioni prevista dall'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 comprende anche, oltre alla sua formulazione, la falsificazione di documenti anche se questo documento non è richiesto per presentare una domanda di asilo? (in questo caso, un passaporto falso presentato ad un ufficiale di polizia quando si entra in Germania per via aerea); (2) essere vittima di trafficanti esclude l'uso di quest'articolo?; (3) Questo beneficio potrebbe essere sollevato anche quando l'interessato non proviene direttamente dal paese che lo sta perseguitando? Ovvero quando la persona è entrata per la prima volta in un Stato Membro (Grecia) e in seguito si è recata in un altro Stato Membro in cui ha richiesto asilo (Germania)?

Le questioni sollevate relative all'interpretazione dell'articolo 31 non hanno però potuto essere risolte, dal momento che la CGUE ha negato la propria competenza, trattandosi di un'interpretazione unica ed esclusiva delle disposizioni della Convenzione di Ginevra. Tuttavia, nonostante la CGUE non abbia potuto interpretare l'articolo 31 questa si era già manifestata anteriormente affermando che la detenzione deve essere considerata come l'ultima ratio, sempre che il rifugiato o colui che fa richiesta di rifugio si trovi in una delle seguenti situazioni: (1) nel caso in cui vi siano difficoltà di identificazione dell'identità del soggetto; (2) quando non si sia ancora svolto il colloquio preliminare al fine di ottenere fatti essenziali

a sostegno della richiesta di asilo, senza che ciò significhi la possibilità di detenzione per qualsiasi procedura di determinazione dello status di rifugiato o per un periodo di tempo illimitato; (3) nei casi in cui i richiedenti asilo abbiano distrutto la propria identità o documenti di viaggio o utilizzato documenti falsi al fine di indurre in errore l'autorità competente del paese in cui intendono presentare richiesta di asilo;<sup>4</sup> (4) e infine, nel caso in cui i richiedenti rappresentano un rischio per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico (UNHCR, 2001).<sup>5</sup>

Nonostante la Corte non abbia potuto interpretare l'articolo 31 della Convenzione di Ginevra, per incompetenza, la Corte ha affermato nel caso appena citato, che gli stati membri della UE non devono applicare sanzioni penali ad individui che entrano nel territorio dell'UE con lo scopo di sollecitare il rifugio (CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2011).

## 5. La natura temporanea della concessione dello status di rifugiato

Il terzo aspetto che merita di essere messo in evidenza è la natura temporanea della concessione dello status di rifugiato. Questo significa che, anche se lo status di rifugiato è stato riconosciuto, questa situazione è temporanea e applicabile fintanto che i motivi che hanno causato la partenza dal territorio persistano. L'ideale, nel caso dei rifugiati, sarebbe il

---

<sup>4</sup> In tal caso, l'UNHCR (2001) afferma che le autorità devono dimostrare che il richiedente asilo ha agito in malafede e intendeva indurre in errore o ha rifiutato di cooperare con le autorità del paese ospitante. In ogni caso, l'agenzia informa che i richiedenti asilo che arrivano senza documenti per motivi indipendenti dalla loro volontà non devono essere trattenuti solo per tale motivo.

<sup>5</sup> In questo caso, l'UNHCR (2001) afferma che le autorità devono dimostrare che la persona ha precedenti penali e/o affiliazioni che potrebbero costituire un rischio per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Tuttavia, i richiedenti asilo che arrivano nell'ambito di un regime di tratta o di contrabbando non saranno normalmente inclusi in questa categoria e non dovrebbero essere trattenuti solo per questo motivo, in quanto sono generalmente vittime di attività criminali, non criminali. Su questo argomento, Goodwin-Gill e McAdam (2007, pp. 183-184) sostengono: *“whether a refugee is a danger to security or a danger to the community, or has committed a ‘serious non-political crime’, can only be determined on the basis of the evidence relating to that individual”*.

rimpatrio volontario, ovvero il ritorno di queste persone nei loro paesi di origine o residenza abituale dal momento in cui la situazione nel loro Stato è ritornata normale, infatti, in seguito alla fine della persecuzione il mantenimento dello status non è più giustificabile (GILBERT, 1998, p. 380).

Pertanto, l'UNHCR non solo garantisce una protezione immediata, ma anche soluzioni di protezione durature, tra cui spiccano: (1) il rimpatrio volontario, quando le persone tornano a casa di spontanea volontà dopo che le ragioni che hanno dato origine al rifugio sono terminate, essendo essenziale che il Paese assicuri che i diritti di queste persone non vengano più violati; (2) integrazione locale, un metodo di adattamento alle abitudini locali basato sull'inclusione del rifugiato nel contesto sociale, culturale ed economico del paese ospitante; e (3) reinsediamento, quando il rifugiato è già riconosciuto dall'UNHCR o dal Paese di primo arrivo, ma poiché non può rimanere in questo Paese o non si adatta, si reca in un Paese terzo per garantire la sua integrità fisica e morale (AMORIM, 2018, p. 73).

Rispetto a questo tema, Hathaway e Foster (2014, p. 471) sottolineano che, oltre al rimpatrio volontario e al ritorno alla normalità del paese di origine del rifugiato, la revoca dell'asilo può anche avvenire: (1) per riacquisizione volontaria della nazionalità, secondo l'articolo 1(c)(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 che stabilisce che la Convenzione cesserà di essere applicata nell'ipotesi in cui il rifugiato ha volontariamente riacquisito la cittadinanza persa; (2) circostanze mutevoli; e (3) acquisizione di nuova cittadinanza.<sup>6</sup>

Per quanto riguarda la natura temporanea della concessione dell'asilo esaminiamo ora il caso, *Abdulla e altri c. Germania*, che mette in luce i

---

<sup>6</sup> Sul riacquisto della cittadinanza gli autori affermano: “*this cessation clause does not apply to stateless persons who secure the citizenship of their country of former habitual residence, assuming they were not previously nationals of that country. And because it is Art. 1 (C)(3) that addresses the question of loss of status upon acquisition of a ‘new nationality’, Art. 1 (C)(2) interpreted in the context addresses only the acquisition of the nationality of the country in relation to which refugee status was established*” (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p. 471).

criteri che devono essere soddisfatti per promuovere la revoca dello status di rifugiato (CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2010).

Inizialmente, al fine di esaminare il caso, è necessario analizzare i fatti precedenti all'adozione della misura giudiziaria. I richiedenti, di nazionalità irachena, erano stati rifugiati dal 2001 e 2002, e questo status era stato concesso a causa della persecuzione perpetrata dal regime del partito *Ba'ath*, di Saddam Hussain. A partire dal 2004, grazie ai cambiamenti sulla scena politica irachena, il governo tedesco aveva avviato procedure per revocare il riconoscimento dello status di rifugiato dei richiedenti. Il tribunale amministrativo di ultima istanza (in tedesco, *Bundesverwaltungsgericht*), così, sentenziò che non vi erano motivi validi per impedire la revoca del riconoscimento dello status di rifugiato in quanto i ricorrenti nella causa principale erano al sicuro dalle persecuzioni perpetuate dal regime precedente e non erano più soggetti ad alcuna minaccia di persecuzione.

In seguito a questa decisione sfavorevole del tribunale amministrativo, i ricorrenti erano ricorsi in appello, ma anche in seconda istanza la decisione era stata confermata. Nonostante ciò, è interessante notare che il *Bundesverwaltungsgericht* aveva comunque sospeso il processo e inviato il caso alla CGUE attraverso una domanda di pronuncia pregiudiziale, in modo che la questione potesse essere risolta conformemente alle norme dell'Unione Europea.

La prima questione sollevata era quella se la procedura per revocare il riconoscimento dovesse aver luogo dopo la risoluzione dei motivi sottostanti al riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero se vi fosse una simmetria tra il motivo della concessione e la revoca dello status di rifugiato. Se la risposta a questa domanda fosse stata negativa, la questione successiva era quali altri criteri dovessero essere valutati e quali standard dovessero essere presi in considerazione (COSTELLO, 2016, p. 206-207).



La pronuncia della CGUE ha dichiarato così che l'articolo 11(e), della Direttiva 2004/83/CE, che prevede le ipotesi in cui la persona cessa di essere un rifugiato, deve essere interpretato in modo tale che: (1) lo status di rifugiato cessa di sussistere quando le circostanze che hanno giustificato il timore di persecuzione per uno dei motivi elencati nell'articolo 2(c), della Direttiva 2004/83/CE, cessano di esistere a causa di un cambiamento significativo e non temporaneo delle circostanze; (2) ai fini della valutazione di un mutamento delle circostanze, le autorità competenti dello Stato Membro devono considerare la situazione individuale del rifugiato verificando che gli agenti di protezione di cui all'articolo 7(1), della Direttiva 2004/83/CE, abbiano adottato misure ragionevoli per prevenire la persecuzione, nonché abbiano promosso misure legali per individuare, perseguire e punire atti che costituiscano persecuzione e, infine, che il cittadino interessato abbia accesso a tale protezione quando cessa lo status di rifugiato; (3) gli agenti di protezione di cui all'articolo 7(1)(b), della Direttiva 2004/83/CE, possono includere organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte sostanziale del territorio dello Stato, compresa la forza multinazionale presente in tale Stato; (4) quando le circostanze, che giustificarono la concessione dell'asilo, scompaiono e le autorità competenti dello Stato Membro verificano che non esistono altre circostanze che giustifichino la sua continuazione<sup>7</sup>; (5) l'articolo 4(4), della Direttiva 2004/83/CE, può applicarsi quando le autorità competenti intendono revocare lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 11(1)(e), della stessa Direttiva e quando la parte interessata voglia dimostrare l'esistenza di un fondato timore di persecuzione, sulla base di circostanze diverse da quelle che hanno portato al suo riconoscimento come rifugiato.

Tuttavia, su questo ultimo punto, ciò sarebbe generalmente ammissibile nei casi in cui il motivo della persecuzione, sebbene diverso da

---

<sup>7</sup> È importante notare che in questo caso il criterio di probabilità utilizzato per valutare il rischio decorrente da queste circostanze deve essere lo stesso che è stato applicato al momento della concessione del rifugio

quello accertato al momento in cui il richiedente è stato riconosciuto come rifugiato, mantenga alcuni precedenti legami con i motivi della persecuzione.

Infine, quando si analizza la giurisprudenza europea, si osserva che ultimamente gli Stati hanno raramente utilizzato la cessazione della protezione, soprattutto se il riconoscimento dello status di rifugiato ha cominciato il processo per il rilascio della residenza permanente. A tale proposito, Goodwin-Gill e McAdam (2007, p. 142) affermano che la disposizione sulla cessazione è spesso inclusa nella legislazione locale come accade, ad esempio, in Svizzera e in Canada.

## 6. Conclusioni

La lotta dei rifugiati, più che una lotta per una vita dignitosa, è costantemente motivata da un unico fattore: la salvaguardia della propria vita. Come visto brevemente, ci sono diverse vicende e motivi che li hanno spinti alla ricerca di protezione all'estero. In questo senso, il presente studio aveva lo scopo di evidenziare, sulla base della giurisprudenza delle Corti Europee e dei principali documenti internazionali e comunitari in materia di protezione dei rifugiati, alcuni aspetti generali e gli aspetti non derogabili del riconoscimento dello status di rifugiato.

Gli Stati Membri, di fronte alle possibili difficoltà d'interpretazione dei documenti comunitari in materia di rifugio, influenzati dalla Convenzione di Ginevra del 1951, devono continuare a ricorrere alle Corti Europee per verificare, in modo chiaro, l'applicazione di tali garanzie. Di conseguenza, nella formazione della loro giurisprudenza, le Corti devono prestare attenzione all'uniformità di interpretazione che porta all'ampliamento della protezione offerta ai rifugiati.

In conclusione, va notato che questa realtà regionale richiede grandi sforzi da parte delle Corti Europee al fine di applicare strumenti giuridici

che, a volte, possono incontrare resistenza politica e ideologica nella loro effettiva applicazione.

## Bibliografia

ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI. **Refugee Protection: a guide to International Refugee Law**. New York: United Nations High Commissioner for Refugees/Inter-Parliamentary Union, 2001.

AMORIM, André Ricci de. Os Aspectos Inderrogáveis Acerca do Reconhecimento da Condição de Refugiado e a Jurisprudência dos Tribunais Europeus. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 26, p. 67-76, 2018.

CIERCO, Teresa. **A instituição de asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010.

COSTELLO, Cathryn. **The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado: parte geral**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

GILBERT, Geoff. Rights, Legitimate Expectations, Needs and Responsibilities: UNHCR and the New World Order. **International Journal of Refugee Law**. vol. 10, p. 350-388, 1998.

GILIBERTI, Luca. La criminalizzazione della solidarietà ai migranti in Val Roja: note dal campo. **Mondi Migranti**, n. 3, p. 161-181, 2017.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 3 Ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.

HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Toronto: Butterworths, 1991.

\_\_\_\_\_. **The Rights of Refugee under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. 2. Ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014.

ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE. **Convenzione di Ginevra del 1951**. Disponibile su: [https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf). Accesso: 23 apr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Dichiarazione Universale dei Diritti Umani**. Disponibile su: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/itn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf). Accesso: 23 apr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Protocollo relativo allo status di rifugiato del 1967**. Disponibile su: [http://old.asgi.it/public/parser\\_download/save/protocollo.relativo.allo.status.di.rifugiat.o.pdf](http://old.asgi.it/public/parser_download/save/protocollo.relativo.allo.status.di.rifugiat.o.pdf). Accesso: 23 apr. 2020.

PASCALE, Alessia di. Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto UE. **Diritto, Immigrazione e Cittadinanza**, n. 2, p. 1-47, 2020.

REPUBBLICA ITALIANA. **Legge 31 luglio 2005, n. 155**, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale". Disponibile su: <https://www.camera.it/parlam/leggi/05155l.htm>. Accesso: 09 lug. 2020.

STOYANOVA, Vladislava. The principle of non-refoulement and the right of asylum-seekers to enter state territory. **Interdisciplinary Journal of Human Rights Law**, v. 3, n. 1, p. 1-11, 2008.

TALAVERA, Fabián Novak; MOYANO, Luis García Corrochano. **Derecho Internacional Público**. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002.

UNIONE EUROPEA. **Direttiva 2004/83/CE del Consiglio**. Disponibile su: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0083>>. Accesso: 17 lug. 2020.

## Giurisprudenza

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA. **Caso Abdulla e altri c. Germania**, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010. Disponibile su: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0175>>. Accesso: 03 mag. 2020.

\_\_\_\_\_. **Caso Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne**, View of Advocate General Mazák, delivered on 26 October 2011. Disponibile su: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CP0329&from=PT>>. Accesso: 28 apr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Caso Qurbani c. Germania**, Sentenza della Corte (Quarta Sezione) 17 luglio 2014. Disponibile su: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=155104&pageIndex=0&doclang=IT&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=321873>>. Accesso: 25 apr. 2020.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Caso Saadi c. Italia**, Application no. 37201/06, Judgment Strasbourg, 28 February 2008. Disponibile su: <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22ENG%22%5D,%22appno%22:%5B%2237201/06%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-85276%22%5D%7D>>. Accesso: 23 apr. 2020.

Artigo recebido em: 21/07/2020

Aceito para publicação em: 18/08/2020.