



### OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2017

**1. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA PORTATA DELLA NOZIONE DI «ATTI CONTRARI ALLE FINALITÀ E AI PRINCIPI DELLE NAZIONI UNITE» AI FINI DEL RIFIUTO DELL'ATTRIBUZIONE DELLO STATUS DI RIFUGIATO AI SENSI DELLA “DIRETTIVA QUALIFICHE”.**

[Mostafa Lounani \(Causa C-573/14\) sentenza della Corte di giustizia \(Grande Sezione\) del 31 gennaio 2017 \(ECLI:EU:C:2017:71\)](#)

*Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Asilo – Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato – Articolo 12, paragrafo 2, lettera c) e articolo 12, par. 3 – Esclusione dello status di rifugiato – Nozione di “atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite” – Portata – Membro dirigente di un'organizzazione terroristica – Portata – Membro dirigente di un'organizzazione terroristica – Condanna penale per partecipazione alle attività di un gruppo terroristico – Esame individuale.*

L'articolo 12, paragrafo 2, 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, per poter ritenere che ricorra la causa di esclusione dallo status di rifugiato ivi prevista, non è necessario che il richiedente protezione internazionale sia stato condannato per uno dei reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo.

L'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), e l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/83 devono essere interpretati nel senso che atti di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, come quelli per i quali il resistente nel procedimento principale è stato condannato, possono giustificare l'esclusione dallo status di rifugiato, sebbene non sia stato stabilito che l'interessato abbia commesso, tentato di commettere o minacciato di commettere un atto di terrorismo, quale precisato nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Ai fini della valutazione individuale dei fatti che consentono di determinare se sussistono fondati motivi per ritenere che una persona si sia resa colpevole di atti contrari alle

**finalità e ai principi delle Nazioni Unite, abbia istigato la commissione di atti del genere o vi abbia altrimenti concorso, la circostanza che tale persona sia stata condannata dai giudici di uno Stato membro per partecipazione alle attività di un gruppo terroristico assume particolare importanza, al pari dell'accertamento che detta persona era membro dirigente di tale gruppo, senza che sia necessario stabilire che tale persona abbia essa stessa istigato la commissione di un atto di terrorismo o che vi abbia altrimenti concorso.**

La sentenza oggetto del presente commento origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato belga, concernente la [direttiva 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 (c.d. "direttiva qualifiche"). In particolare, le richieste avanzate dal supremo giudice amministrativo belga alla Corte di giustizia vertevano sull'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 12, paragrafo 3, della stessa direttiva 2004/83/CE, nell'ambito di una controversia tra il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, da una parte, ed il Sig. Mostafa Lounani, dall'altra, e concernenti l'applicazione a quest'ultimo della causa di esclusione dello status di rifugiato per aver compiuto atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

Il sig. Lounani è un cittadino marocchino che soggiorna illegalmente in Belgia dal 1997. Nel 2010, egli ha presentato una domanda di asilo presso le autorità belghe competenti invocando il timore di subire persecuzioni in caso di ritorno nel suo paese d'origine per il rischio di essere considerato dalle autorità marocchine come islamista radicale. Il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi ha escluso il sig. Lounani dal beneficio dello status di rifugiato, in quanto lo stesso, qualche anno prima, era stato condannato dal Tribunale penale di Bruxelles ad una pena di sei anni di reclusione per partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, in qualità di membro dirigente, nonché per associazione a delinquere, falso e uso di documenti falsi e soggiorno illegale. La Commissione per il contenzioso in materia di stranieri ha ritenuto, tuttavia, che i fatti specificamente addebitati al sig. Lounani non costituissero reati terroristici in quanto tali, in quanto il Tribunale penale di Bruxelles, aveva precedentemente condannato il Sig. Lounani per la sua appartenenza ad un gruppo terroristico senza addebitargli la commissione o la partecipazione a un atto terroristico. Non sarebbero, infatti, stati dimostrati né un principio di atto preciso rientrante in tale tipologia di reato a carico del «gruppo islamico dei combattenti marocchini», né la sussistenza di una condotta personale del Sig. Lounani che facesse sorgere la sua responsabilità individuale nel compimento di un tale atto. La Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, quindi, ritenendo che gli atti per i quali il sig. Lounani era stato condannato non raggiungessero il grado di gravità richiesto per poter essere qualificati come «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite», ha riconosciuto al Sig. Lounani lo status di rifugiato, riformando così la decisione del Commissario generale. Quest'ultimo, mediante un ricorso amministrativo per cassazione, ha impugnato la decisione della Commissione per il contenzioso dinanzi al Consiglio di Stato, che ha deciso di sospendere quest'ultimo procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali. In particolare, il Consiglio di Stato belga ha chiesto se la clausola di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83, per essere applicata implichi che il richiedente asilo sia stato condannato per uno dei reati terroristici specificamente previsti dall'articolo 1, paragrafo 1,

della [decisione quadro 2002/475/GAI](#), tra i quali si annoverano: l'attentato alla vita di una persona che può causarne il decesso, attentati gravi all'integrità fisica di una persona, il sequestro di persona e cattura di ostaggi, le distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, il sequestro di aeromobili o navi, la fabbricazione, detenzione acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, e la diffusione di sostanze pericolose. Il Consiglio di Stato belga ha chiesto, inoltre, se fatti come quelli imputati al richiedente e per i quali egli stesso è stato condannato dal Tribunale penale di Bruxelles possano essere considerati atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Lo stesso supremo giudice amministrativo belga ha chiesto, infine, alla Corte di giustizia se, ai fini dell'applicazione della clausola di esclusione dallo status di rifugiato, l'atto di istigazione o di partecipazione, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/83, debba riguardare la commissione di un reato terroristico, come definito nel già ricordato articolo 1 della decisione quadro 2002/475, o possa riguardare anche la partecipazione a un gruppo terroristico, prevista all'articolo 2 della stessa decisione quadro; e, se, infine, l'esclusione dalla protezione internazionale fosse possibile anche in assenza della commissione, istigazione o partecipazione a un atto violento, di natura particolarmente crudele.

La Corte di giustizia, nel rispondere alle questioni poste dal Consiglio di Stato belga, ha affermato che l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/83, concernente le clausole di esclusione, da una parte, corrisponde in sostanza all'articolo 1, sezione F, lettera c), della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status dei rifugiati, dall'altra, rinvia più precisamente agli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite. La stessa Corte, inoltre, ha sottolineato come dal considerando 22 della direttiva 2004/83 risulti che tali atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite si rispecchino, tra l'altro, nelle risoluzioni delle Nazioni Unite riguardanti le misure di lotta al terrorismo in cui è stato sovente dichiarato che «chiunque inciti, pianifichi, finanzia deliberatamente atti di terrorismo compie attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite» (punto 45 della sentenza in commento). A tal riguardo, la Corte di giustizia ha fatto espresso riferimento alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza [1377 \(2001\)](#) e [1624 \(2005\)](#), in cui quest'ultimo ha invitato gli Stati a privare di asilo e a consegnare alla giustizia non solo chi commettesse atti di terrorismo internazionale, ma anche «chiunque fornisca sostegno al finanziamento, all'organizzazione, alla preparazione o alla commissione di atti di terrorismo, vi concorra, vi partecipi o tenti di parteciparvi o dia rifugio ai suoi autori». Allo stesso modo, sempre secondo le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'asilo dovrebbe essere negato a qualsiasi individuo sul cui conto si disponesse di informazioni attendibili e pertinenti secondo cui sussistano fondati motivi per ritenere che egli si sia reso colpevole di istigazione a commettere uno o più atti terroristici.

In base a quanto precede, ed alle indicazioni fornite in particolare dal preambolo della direttiva 2004/83, è possibile affermare, secondo la Corte, che la nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83, non possa essere interpretata come limitata alla commissione di atti di terrorismo. *A fortiori*, secondo la Corte, la nozione in questione non può essere interpretata nel senso che si applichi solo ai reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475; ancor più che, quest'ultima elenca vari altri atti che possono rientrare nella nozione generale di terrorismo, ed in particolare: «reati terroristici» (articolo 1), «reati riconducibili a un'organizzazione terroristica» (articolo 2), «reati connessi ad attività terroristiche» (articolo 3), istigazione, concorso o tentativo di

commettere siffatti reati (articolo 4). Sempre secondo la Corte, a supporto di un'interpretazione più ampia della nozione di atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite, si può constatare che se il legislatore UE avesse voluto restringerne l'ambito di applicazione avrebbe potuto farlo senza difficoltà, facendo espresso riferimento alla citata disposizione della decisione quadro. Invece, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83, non si riferisce né alla decisione quadro 2002/475, né ad altro strumento UE adottato nel contesto della lotta al terrorismo. Conseguentemente, la Corte di giustizia ha concluso che affinché ricorra la causa di esclusione dallo status di rifugiato, prevista dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83, non è necessario che il richiedente protezione internazionale sia stato condannato per uno dei reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475 (punto 54 della sentenza in commento).

Partendo dalla stessa analisi giuridica che precede, la Corte di giustizia ha potuto rispondere anche alle altre questioni poste dal Consiglio di Stato belga, in particolare alla domanda se atti di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, come quelli per cui è stato condannato il sig. Lounani potessero rientrare nella causa di esclusione prevista dalla direttiva 2004/83, sebbene la persona in questione non avesse né commesso, né tentato o minacciato di commettere un atto terroristico. Secondo la Corte, coerentemente con quanto anzidetto, l'applicazione dell'esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) della direttiva 2004/83 non può essere limitata agli autori effettivi di atti di terrorismo, ma può anche estendersi a soggetti che svolgono attività di reclutamento, organizzazione, trasporto o equipaggiamento a favore di individui che si recano in uno Stato diverso dal loro Stato di residenza o di cittadinanza allo scopo segnatamente di commettere, organizzare o preparare atti di terrorismo (punto 69 della sentenza in commento). Attività di supporto logistico, in favore di un gruppo terroristico iscritto nell'elenco delle Nazioni Unite, quali la contraffazione di passaporti e gli aiuti ai volontari intenzionati a recarsi in Iraq, rivestono una dimensione internazionale e possono giustificare l'esclusione dallo status di rifugiato del soggetto in questione. A supporto di tali conclusioni, la Corte di giustizia ha fatto opportuno riferimento alla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite [2178 \(2014\)](#), che, con la chiara intenzione di combattere il dilagante fenomeno dei *foreign fighters*, ha individuato tra le attività che gli Stati devono combattere nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale, l'organizzazione deliberata di viaggi di individui che si recano in uno Stato diverso dal loro Stato di residenza o di cui hanno la cittadinanza allo scopo di commettere, organizzare o preparare atti terroristici. Conseguentemente, secondo la Corte, il fatto che il gruppo di cui il Sig. Lounani era membro dirigente non avesse compiuto atti terroristici o che i volontari intenzionati a recarsi in Iraq aiutati da tale gruppo in definitiva non avessero commesso atti del genere, non sarebbe comunque idoneo ad escludere che gli atti del Sig. Lounani potessero essere considerati contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite ed innescare così l'applicazione della clausola di esclusione dallo status di rifugiato, di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della "direttiva qualifiche". Allo stesso modo, anche la clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 3, della stessa direttiva per applicarsi non richiederebbe la dimostrazione che il Sig. Lounani abbia istigato o abbia altrimenti concorso alla commissione di un reato di tal genere (punto 77 della sentenza in commento).

In conclusione, quindi, la Corte di giustizia ha affermato che atti di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, come quelli per cui era stato condannato il Sig.

Lounani, segnatamente partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, in qualità di membro dirigente, nonché associazione a delinquere, falso e uso di documenti falsi e soggiorno illegale, potevano giustificare l'esclusione dallo status di rifugiato, sebbene non fosse stato stabilito che l'interessato avesse commesso, tentato di commettere o minacciato di commettere un atto di terrorismo (punto 79 della sentenza in commento).

La risposta del giudice dell'Unione in tale circostanza sembra piuttosto condivisibile anche alla luce di quanto evidenziato dall'AG Sharpston nelle [Conclusioni](#) alla presente causa, presentate il 31 maggio 2016, in cui ha sottolineato le differenze di fondo tra la direttiva 2004/83, essenzialmente una misura umanitaria (si veda, la sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2010, [cause C-57/09 e C-101/09, B e D](#), ECLI:EU:C:2010:661, punto 93), e la decisione quadro 2002/475, essenzialmente una misura di lotta al terrorismo. In modo altrettanto convincente, inoltre, la stessa AG Sharpston ha affermato che la decisione quadro in oggetto costituisce una misura soggetta alla cosiddetta «geometria variabile», visto che alcuni Stati membri hanno potuto scegliere di non vincolarsi ad essa (ad esempio il Regno Unito); mentre la “direttiva qualifiche” si applica a tutti gli Stati membri UE, stabilendo criteri comuni a tutta l'Unione per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale. Sempre secondo l'AG Sharpston, infatti, sarebbe conseguentemente in contrasto con gli obiettivi di armonizzazione della “direttiva qualifiche” introdurre una restrizione nell'interpretazione di una disposizione ivi prevista derivante da un'altra misura dell'Unione che però non vincola tutti gli Stati membri (punto 57 delle Conclusioni).

Nella presente pronuncia la Corte di giustizia ha così confermato che le clausole di esclusione dallo status di rifugiato vanno interpretate con riferimento ad atti che vanno ben oltre quelli espressamente previsti all'interno dell'ordinamento UE, “rispecchiandosi” anche, ma non solo, nelle risoluzioni delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta al terrorismo che, a differenza di alcune misure UE anti-terrorismo, che possono non applicarsi allo stesso modo a tutti gli Stati dell'Unione, sono chiaramente obbligatorie a livello universale. Dopo tutto, non potrebbe essere altrimenti, visto che l'articolo 3, paragrafo 5, TUE, stabilisce che l'Unione, nelle relazioni con il resto del mondo, oltre ad affermare e promuovere i suoi valori fondanti, contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, i quali comportano, *inter alia*, la necessità di adottare misure efficaci per: prevenire e rimuovere le minacce alla pace, reprimere le violazioni della pace e rafforzare la pace universale.

MICHELE MESSINA