

## Corte di Giustizia: la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico diventa causa ostativa all'attribuzione dello *status* di rifugiato

*di Giuseppe Mantica*

**Title:** Court of Justice: The participation to a terroristic group's activities becomes an obstacle to the attribution of refugee status

**Keywords:** Refugee status; Purposes and principles of the UN; Involvement in terroristic activities.

1. – Con sentenza pronunciata il 31 gennaio 2017, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affrontato diverse questioni pregiudiziali (ai sensi dell'art. 267 TFUE) sollevate dal Consiglio di Stato belga, vertenti sull'interpretazione degli artt. 12, par. 2, lett. c) e 12, par. 3, 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. Segnatamente, si è pronunciata sui requisiti che a tal fine deve possedere un soggetto che ha partecipato alle attività di un gruppo terroristico. La controversia dalla quale sono originate le questioni pregiudiziali vedeva contrapposti il signor Lounani ed il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi (d'ora in poi Commissario generale) a seguito di una vicenda che si va meglio a precisare.

2. – Il giudice del rinvio – *Conseil d'Etat* belga – rappresenta il punto di arrivo di un lungo contenzioso, che ha come presupposto la condanna penale riportata dal sig. Lounani il 16 febbraio 2006 per aver partecipato, in veste di membro dirigente, alle attività della cellula belga del “gruppo islamico dei combattenti marocchini”, offrendo servizi materiali e intellettuali, tramite la contraffazione e cessione fraudolenta di passaporti e l'organizzazione di una filiera per l'invio di volontari in Iraq. Il contenzioso ha avuto inizio il 16 marzo 2010 quando, temendo persecuzioni nel proprio Paese per il rischio di essere considerato un islamista radicale e jihadista, Lounani ha presentato domanda di asilo al Commissario generale, che ha negato lo *status* di rifugiato con decisione dell'8 dicembre 2010, in applicazione dell'art. 55/2 della legge belga del 15 dicembre 1980 in materia di accesso al territorio, soggiorno, stabilimento e allontanamento degli stranieri. Tale disposizione, infatti, richiamando l'art. 1, sez. F della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *status* dei rifugiati, ne prevede l'esclusione nei casi in cui vi sia un serio motivo di ritenere che il richiedente si sia reso colpevole di “atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite”. Lounani ha proposto allora un ricorso di annullamento presso la Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (d'ora innanzi Commissione). Da qui la Commissione ha rimesso due volte gli atti al Commissario generale, prima poiché ha constatato l'esigenza di un'istruttoria complementare per poter decidere e poi in quanto non riteneva adeguata tale

istruttoria. Anche a seguito di entrambe le remissioni degli atti il Commissario ha deciso, per la seconda e terza volta, di respingere la domanda. Ricorrendo anche contro la terza decisione, questa volta Lounani ha ottenuto dalla Commissione lo *status* di rifugiato, ma il Consiglio di Stato, adito tramite un ricorso amministrativo per cassazione, ha annullato la relativa sentenza, rinviando alla Commissione in diversa composizione. Anche questa Commissione ha riconosciuto lo *status* di rifugiato poiché i fatti per cui era stato condannato Lounani non avrebbero raggiunto quella soglia di gravità che consente di qualificarli come atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, non essendogli addebitata la commissione o partecipazione a un atto terroristico, come prescritto dall'art. 137 del codice penale belga. Il Consiglio di Stato, nuovamente adito mediante ricorso amministrativo per cassazione, ha deciso di sospendere il processo prospettando alla Corte di Giustizia, in sostanza, un duplice ordine di questioni. In primo luogo, se l'art. 12, par. 2, lett. c) della direttiva in questione vada interpretato – come sostenuto da Lounani – nel senso che, per ammettere l'esclusione dello *status* di rifugiato, il richiedente debba necessariamente essere stato condannato per uno dei reati terroristici di cui all'art. 1, par. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (“reati terroristici e diritti e principi giuridici fondamentali”). In secondo e terzo luogo, rispettivamente, se le condotte per cui è stato condannato Lounani integrino la fattispecie di atti contrari a finalità e principi delle Nazioni Unite e, in caso di risposta negativa, se la condanna per la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico in qualità di membro dirigente integri la fattispecie di istigazione o concorso al compimento degli stessi, il tutto in base al combinato disposto tra gli artt. 12, par. 2, lett. c) e 12, par. 3 della direttiva 2004/83/CE. Entrambe le fattispecie, infatti, legittimerebbero l'esclusione del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

3. – Nel rispondere alla prima questione, la Corte instaura un parallelismo tra l'art. 12, par. 2, lett. c) della direttiva in questione e l'art. 1, sez. F, lett. c) della Convenzione di Ginevra, poiché entrambi dispongono l'esclusione dello *status* di rifugiato per atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite. La Corte, poi, non manca di precisare che tali atti, stando al considerando 22 della direttiva, si rispecchiano, tra le altre cose, nelle risoluzioni delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta al terrorismo, nelle quali è dichiarato che “atti, metodi e pratiche di terrorismo sono contrari ai fini e ai principi delle Nazioni unite” e che parimenti contrarie sono le attività di “chiunque inciti, pianifichi, finanzia deliberatamente atti di terrorismo”. In proposito, dunque, la Corte richiama le risoluzioni 1377 (2001) e 1624 (2005) del Consiglio di sicurezza, che dispongono la suddetta contrarietà con riguardo non solo alla commissione materiale di atti e pratiche di terrorismo ma anche a ogni forma di sostegno o concorso al fine di finanziare, pianificare e preparare atti di terrorismo o istigarne la commissione. Da ciò la Corte fa conseguire al punto 48 che la nozione di “atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite” non può limitarsi alla commissione di atti di terrorismo quali precisati nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e di conseguenza, *a fortiori*, nell'art. 1, par. 1 della decisione quadro 2002/475 (punto 49). La Corte afferma, infatti, che se il legislatore dell'Unione avesse voluto intendere diversamente, ben avrebbe potuto menzionare espressamente solo i reati ivi elencati ma, non avendolo fatto, l'art. 12, par. 2, lett. c) della direttiva non si intende come riferito né alla decisione quadro 2002/475 né ad altro strumento dell'Unione adottato per contrastare il terrorismo e, dunque, è da interpretare nel senso che, per ritenere sussistente la causa di esclusione dallo *status* di rifugiato, non occorre che il richiedente sia stato condannato per uno dei reati di cui all'art. 1, par. 1, di detta decisione quadro.

La seconda e terza questione sono analizzate congiuntamente dalla Corte, che ha dovuto qualificare le condotte di Lounani in relazione alle disposizioni di cui ai parr. 2, lett. c), da un lato, e 3, dall'altro lato, dell'art. 12 della direttiva, onde stabilire se gli atti di cui si è reso partecipe implicino l'esclusione dallo *status* di rifugiato. Nel far luce sul punto, la Corte prende atto, da una parte, della condotta di supporto logistico offerta da Lounani in favore del movimento terrorista di cui era dirigente così come emerge dalla sentenza di condanna

del Tribunale penale di Bruxelles e, dall'altra, che la risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza sui cosiddetti combattenti stranieri - *foreign fighters* - invita gli Stati a prevenire e reprimere le attività di reclutamento, organizzazione, trasporto o equipaggiamento d'individui che si recano in uno Stato diverso da quello di residenza o di cittadinanza allo scopo di commettere, organizzare o preparare atti di terrorismo. In un tale quadro la Corte afferma (al punto 69) che a essere esclusi dallo *status* di rifugiato non sono solo gli autori effettivi di atti di terrorismo (punto 66) e ribadisce che dalle risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza emerge che la nozione di "atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite" non si limita ai soli atti di terrorismo. Da ciò la Corte prende le mosse per affermare che, pur non avendo Lounani commesso personalmente atti di terrorismo né istigato tali atti o concorso alla loro commissione, le sue condotte sono idonee a essere qualificate come contrarie alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. E ciò anche laddove si dimostrasse che l'organizzazione di cui è dirigente non ha commesso atti terroristici o che i volontari non erano intenzionati a recarsi in Iraq. Invero, dal combinato tra le due disposizioni sottoposte all'attenzione della Corte, emerge che l'esclusione dallo *status* di rifugiato prevista dalla prima è valida anche per coloro per i quali si ritiene, sulla scorta di fondati motivi, che abbiano istigato o altrimenti concorso alla commissione di atti contrari a finalità e principi delle Nazioni Unite, in virtù del fatto che la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico può coprire un ampio alveo di comportamenti dalla gravità variabile. Così, pur rimettendo alle competenti autorità statali la valutazione finale della domanda di protezione internazionale, la Corte ritiene che il supporto logistico di respiro internazionale apportato da Lounani al gruppo terroristico di riferimento possa giustificare l'esclusione dallo *status* di rifugiato. Tanto più tenuto conto di due elementi di particolare importanza, come individuati dall'Avvocato Generale nelle conclusioni presentate all'udienza del 31 maggio 2016: (i) l'inserimento di Lounani nell'elenco delle Nazioni Unite che identifica determinate persone ed entità oggetto di sanzioni; (ii) il fatto che la sentenza di condanna per partecipazione ad attività del gruppo terroristico sia divenuta definitiva.

4. – La sentenza della Corte appare, per certi versi, innovativa, se si guarda alla sua precedente pronuncia nella stessa materia (sentenza n. 111 del 9 novembre 2010). Con quest'ultima, infatti, la Corte di Giustizia, pur ammettendo allora come ora l'esame individuale dei fatti precisi al fine di valutare la sussistenza dei "fondati motivi" di cui all'art. 12, par. 2 della direttiva, aveva ritenuto che l'esclusione operasse qualora fosse effettivamente ascrivibile al ricorrente una responsabilità individuale per atti commessi dall'organizzazione durante il periodo in cui ne era parte, esaminando il ruolo effettivamente svolto dalla persona nella partecipazione ad atti terroristici, la sua posizione all'interno dell'organizzazione, il grado di consapevolezza che aveva rispetto alle attività dell'organizzazione stessa e l'eventualità che fosse sottoposta a pressioni o ad altre forme di condizionamento. Come s'intuisce, una serie di considerazioni e requisiti più stringenti stavano alla base dell'esclusione dallo *status* di rifugiato. La sentenza annotata, invece, va oltre, ammettendo che l'esclusione dal beneficio dello *status* di rifugiato, precisato che non necessariamente passa attraverso la condanna per aver commesso reati terroristici, opera anche solo per aver partecipato a vario titolo alle attività connesse ad una organizzazione terroristica: nella fattispecie, il supporto logistico fornito da Lounani all'organizzazione implica per ciò solo che può aver certamente agevolato atti terroristici e consentito ad altri di parteciparvi o di commetterli. L'adozione di tali maglie larghe non stupisce, evidentemente, se si pensa che la pronuncia in esame è resa in un contesto, rispetto a sette anni prima, di un'accresciuta minaccia terroristica. A tale riguardo non è un caso che il governo francese, a lungo confrontatosi sul campo con tale tema, abbia sostenuto nelle proprie osservazioni che quando il richiedente sia stato condannato per un reato quale la partecipazione a un'organizzazione terroristica debba sorgere una presunzione relativa di esclusione per i motivi di cui all'articolo 12, paragrafo 2. Con questa pronuncia la Corte ha avallato le conclusioni dell'Avvocato Generale, secondo cui la formulazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva non indica che gli «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite»

debbano essere limitati o definiti mediante rinvio ad altri atti dell'Unione come la decisione quadro, poiché limitare in tal modo l'applicazione dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) della direttiva risulterebbe in contrasto con l'affermazione secondo la quale la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati (considerando 3 della direttiva). La direttiva 2004/83/CE ha essenzialmente un contenuto umanitario, rientrando nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre la decisione quadro impone agli Stati membri di punire le violazioni e gli attentati gravi ad alcuni valori comuni dell'Unione europea, nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Pertanto l'ambito di applicazione e le finalità delle due misure non coincidono. Con tale sentenza, dunque, la Corte di Giustizia ha cercato di soddisfare la *ratio* della clausola di esclusione, salvaguardandone gli obiettivi, senza lasciare "scoperti" gli atti connessi al terrorismo che nell'articolo 1, paragrafo 1 di detta decisione quadro non sono elencati, come la direzione di un'organizzazione terroristica o la partecipazione alle sue attività (successivo articolo 2, paragrafo 2), al fine di non limitare la nozione di "atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite" a un'unica sottocategoria di tali atti.