

***Il supporto logistico al terrorismo e le cause di esclusione dello status di rifugiato nel diritto UE. La CGUE sviluppa la sua interpretazione nel caso Lounani\****

di **Valentina Nardone** – Dottore di Ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Università “Sapienza” di Roma

**ABSTRACT:** *On January 31, 2017, the Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) rendered its judgment in the Lounani case (C-573/14), answering a request for a preliminary ruling come from the Belgian Conseil d’État concerning the interpretation of Article 12(2)(c) and Article 12(3) of Council Directive 2004/83/EC, also known as “Qualification Directive”. The request has been made in proceedings between the Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides and Mr. Mostafa Lounani, a Moroccan national, concerning the question whether Mr. Lounani should be excluded from being a refugee on the ground that he was guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. The relevance of that judgment is twofold. On the one hand, it discussed the relationship between asylum law and counter-terrorism law, affirming that the former is strictly related but not subject to the latter. On the other hand, it ascertained that the logistic support to terrorism provided by e.g. the recruitment, organization and transport of “foreign terrorist fighters” could fall within the scope of the exclusion clause.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa: i fatti all’origine della vicenda. - 2. La prima questione pregiudiziale, ossia il rapporto tra il diritto d’asilo e la normativa sulla lotta al terrorismo. - 3. La seconda e la terza questione pregiudiziale, ossia se il supporto logistico al terrorismo è contrario ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. - 4. Considerazioni conclusive.

**1. Premessa: i fatti all’origine della vicenda**

Lo scorso 31 gennaio, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell’Unione europea (di seguito, CGUE) ha pronunciato la propria sentenza relativa al caso *Lounani*, in seguito ad una domanda di rinvio pregiudiziale proposta dal *Conseil d’État* del Belgio riguardante l’articolo 12,

---

\* Contributo sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

paragrafo 2, lettera c), e l'articolo 12, paragrafo 3, della 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, altrimenti nota con il nome di direttiva "qualifiche"<sup>1</sup>. Nello specifico, le questioni poste dal supremo organo amministrativo belga alla CGUE riguardavano l'applicazione della causa di esclusione dello status di rifugiato per aver compiuto atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite, causa sulla cui interpretazione erano sorti dubbi nell'ambito della controversia tra il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, da un lato, ed il signor Mostafa Lounani, dall'altro.

Per ciò che concerne i fatti all'origine del procedimento principale, il signor Lounani, cittadino marocchino, era stato condannato nel 2006 dal Tribunale penale di Bruxelles in virtù dell'articolo 140 del codice penale belga per aver preso parte alle attività della cellula belga del Gruppo Islamico Combattente Marocchino (di seguito, GICM) in qualità di membro dirigente, nonché per associazione a delinquere, falso e uso di documenti falsi, e soggiorno illegale: di conseguenza gli veniva comminata la pena di sei anni di reclusione, ed imposto il pagamento di un'ammenda. Come si legge nella decisione di rinvio, le fattispecie alla base della condanna andavano dal "supporto logistico ad un'impresa terroristica mediante, in particolare, servizi materiali o intellettuali", alla "contraffazione di passaporti", "cessione fraudolenta di passaporti" nonché alla "partecipazione attiva nell'organizzazione di una filiera per l'invio di volontari in Iraq".

Temendo di poter subire persecuzioni in caso di ritorno nel proprio Paese d'origine, e rischiando di essere considerato dalle autorità nazionali quale un terrorista e jihadista, il signor Lounani aveva presentato alle autorità belghe una domanda di asilo, per la prima volta nel 2010, mentre scontava la pena inflitta in virtù della condanna penale. Siffatta richiesta aveva dato vita ad un articolato confronto dialettico tra il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, da una parte, e la Commissione per il contenzioso in materia di stranieri, dall'altra<sup>2</sup>. Se per tre volte il primo non aveva concesso al richiedente lo status di rifugiato, in osservanza della normativa interna di recepimento della Convenzione di Ginevra, la seconda, a seguito dei ricorsi presentati dal sig. Lounani, si pronunciava all'opposto in maniera positiva sul conferimento dello status. Motivando l'annullamento delle tre decisioni del Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, la Commissione per il contenzioso in materia di stranieri aveva sostenuto dapprima che queste non

---

<sup>1</sup> La direttiva in questione è stata sostituita dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

<sup>2</sup> Il Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi (in francese, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, CGRA) è il vertice amministrativo del Commissariato generale per i rifugiati e gli apolidi, amministrazione federale indipendente che dal 1988 è la sola istanza competente ad accogliere ed esaminare le domande di asilo presentate in Belgio. Dal canto suo, la Commissione per il contenzioso in materia di stranieri (in francese, *Conseil du contentieux des étrangers*) è la giurisdizione amministrativa indipendente belga competente a ricevere ricorsi contro le decisioni adottate dal Commissario generale per i rifugiati e gli apolidi, dall'Ufficio degli stranieri, e contro ogni decisione individuale presa in applicazione della legge del 15 dicembre 1980 in materia di accesso al territorio, soggiorno, stabilimento e allontanamento degli stranieri.

fossero sufficientemente ragionate ovvero fossero prive di elementi validi a supportarne le conclusioni, giudicando più precisamente, nell'ultima di queste decisioni, che i fatti imputati al signor Lounani non fossero abbastanza gravi da essere qualificati come contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. La Commissione notava, infatti, che il Tribunale penale di Bruxelles, avendo pur constatato l'appartenenza del signor Lounani ad un gruppo terroristico, non aveva invero potuto provare la partecipazione di questi ad atti terroristici così come definiti dall'articolo 137 del Codice penale belga emendato. Inoltre, la condanna stessa non avrebbe individuato né un principio di atto preciso a carico del GICM, né tantomeno la sussistenza di una condotta personale di Lounani che facesse sorgere la responsabilità individuale dello stesso per il compimento di tale atto. Successivamente, il Commissario aveva impugnato questa decisione per mezzo di un ricorso amministrativo per cassazione dinanzi al Consiglio di Stato belga. Questo decideva di sospendere il procedimento principale e di rivolgersi alla CGUE, formulando alcune questioni pregiudiziali ben precise che rivestono un'importanza peculiare soprattutto alla luce della recente evoluzione normativa in materia di contrasto al terrorismo internazionale sviluppatasi nell'ambito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, i cui effetti non hanno tardato a diffondersi al di là del sistema onusiano.

## ***2. La prima questione pregiudiziale, ossia il rapporto tra il diritto d'asilo e la normativa sulla lotta al terrorismo***

Un punto centrale su cui il giudice del rinvio ritiene opportuno chiedere un chiarimento concerne in buona sostanza la relazione tra il diritto d'asilo, da un lato, e la normativa sulla lotta al terrorismo, dall'altro, interrogativo che fa da cornice a tutte le questioni poste nell'ambito del procedimento.

Con la prima di queste si chiedeva alla CGUE se, per applicare la clausola di esclusione dello status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 sia necessario che il richiedente asilo sia stato condannato per uno dei reati terroristici previsti dall'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475, recepita nell'ordinamento belga con la legge del 19 dicembre 2003. In altri termini, il giudice del rinvio chiedeva se il motivo di esclusione dello status di rifugiato in questione debba essere applicato solo quando si è di fronte ad un richiedente asilo condannato per uno dei reati terroristici elencati nell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro.

La CGUE ha risposto in senso negativo, chiarendo che l'attivazione della clausola in questione non è subordinata all'accertamento dell'esistenza di una condanna ai sensi della decisione quadro 2002/475/GAI a carico del richiedente asilo.

Certo, deve essere riconosciuto che il compito affidato alle autorità nazionali di interpretazione ed applicazione delle norme contenute nell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 è piuttosto arduo, dato il carattere vago della disposizione, più volte sottolineato dalla stessa CGUE, dall'Avvocato generale Sharpston, nonché dalla dottrina<sup>3</sup>. In questa disposizione si

---

<sup>3</sup> F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, Oxon, New York, 2015, 210 ss.

stabilisce, infatti, che “[u]n cittadino di un Paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere: [...] che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite”. A definirne meglio i contenuti non viene certo in aiuto l’articolo 1, paragrafo F, lettera c), della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, cui la normativa europea è evidentemente ispirata, dal momento che questa “costituisce la pietra angolare della disciplina internazionale sulla protezione dei rifugiati”<sup>4</sup>. Anzi, rispetto alla Convenzione del 1951, la direttiva “qualifiche” arricchisce e precisa la previsione normativa di elementi aggiuntivi, citando il preambolo e gli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite quali fonti da cui attingere per ricostruire il contenuto dei fini e dei principi dell’Organizzazione stessa, parametri tuttavia generici ed immutati, che non modificano in maniera sostanziale la portata del disposto originale.

Lasciando al paragrafo successivo il compito di ricostruire il contenuto dei fini e dei principi delle Nazioni Unite, ad avviso della CGUE è fondamentale chiarire che l’ambito di applicazione della clausola di esclusione non deve essere limitato ai reati di terrorismo di cui alla decisione quadro 2002/475. Le motivazioni alla base di questa constatazione si ritrovano scrupolosamente espresse nelle conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston, richiamate vagamente e certo con minore intensità dal testo del giudizio.

Innanzitutto, deve essere osservato che in nessun punto la direttiva 2004/83 fa dipendere l’applicazione della clausola di esclusione dello status di rifugiato in questione, né le altre elencate nello stesso articolo 12, paragrafo 2, alle lettere a) e b)<sup>5</sup>, da condizioni aggiuntive (ad esempio, una condanna penale per atti terroristici) previste dalla decisione quadro. Come osservato dalla CGUE, se il legislatore europeo avesse voluto stabilire siffatta relazione, avrebbe potuto farlo dal momento che la direttiva “qualifiche” è stata adottata successivamente alla decisione quadro. Ad ogni buon conto, se pure un tale riferimento fosse stato previsto, avrebbe senza dubbio tradito lo spirito della Convenzione di Ginevra in virtù della quale la direttiva “qualifiche” deve essere interpretata e che, dal canto suo, non ha stabilito condizionalità alcuna.

Del resto, restringendo la prospettiva al solo ambito europeo, una scelta del legislatore europeo in questo senso si sarebbe dimostrata svantaggiosa con riguardo all’obiettivo di armonizzazione delle legislazioni nazionali perseguito dalla direttiva “qualifiche”. Invero, qualora il suo ambito di applicazione, seppur limitatamente alla disposizione in commento, fosse dipeso dalla decisione

---

<sup>4</sup> CGUE, 31 gennaio 2017, C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, par. 41.

<sup>5</sup> La clausola di esclusione discussa in questo commento è solo la terza prevista dall’articolo 12, paragrafo 2, della direttiva “qualifiche”. Il testo del paragrafo stabilisce che: “Un cittadino di un Paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere: a) che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l’umanità quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; b) che abbia commesso al di fuori del Paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato, ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato, abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune; [...]”.

quadro, strumento a geometria variabile, la sua efficacia sarebbe risultata difforme tra i diversi Stati membri, dal momento che la decisione quadro non si applica al Regno Unito.

Per di più, la direttiva “qualifiche” e la decisione quadro relativa alla lotta al terrorismo appartengono a due aree di diritto diverse tra loro. Seppur affermata nella sentenza<sup>6</sup>, questa distinzione viene fortemente evidenziata dall’Avvocato generale Sharpston, che si sofferma proprio sulla ricostruzione eziologica delle due normative al fine di sottolinearne la natura eterogenea. Così si mette in risalto che il diritto d’asilo è in sostanza una misura umanitaria, che trova il suo fondamento nell’allora Titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea inerente i visti, l’immigrazione e le altre politiche relative alla libera circolazione delle persone, rientrando nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, stabilito ai sensi dell’articolo 61 TCE<sup>7</sup>. Viceversa, la decisione quadro è una misura di natura repressiva e punitiva: questa prevede infatti che alcuni atti terroristici siano perseguibili penalmente, ed impone agli Stati membri di condannare gli attentati gravi ai valori fondanti dell’Unione europea condivisi dai suoi Stati membri, così come esposti nell’articolo 2 del Trattato sull’Unione europea (di seguito, TUE). Anche la base giuridica si differenzia da quella della direttiva “qualifiche”, poiché la decisione quadro si fonda sull’allora Titolo VI del Trattato sull’Unione europea recante disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, in particolare gli articoli 29, e 31, paragrafo 1, lettera e), e 34, paragrafo 2, lettera b)<sup>8</sup>.

Da ultimo, la previsione di una condizione necessaria per l’applicazione della causa d’esclusione in esame, quale la condanna per atto terroristico ai sensi della decisione quadro, ovvero un’interpretazione della normativa orientata in tale senso, porterebbe necessariamente ad una duplice restrizione della clausola stessa<sup>9</sup>.

Da un lato, far dipendere l’attivazione della clausola d’esclusione da una condanna penale per reati precisi previsti dalla decisione quadro 2002/475 vorrebbe dire, ragionando *a contrario*, che se una persona commettesse reati pur collegati al terrorismo, ma diversi da quelli elencati nella decisione quadro, la clausola di esclusione potrebbe non essere applicata.

Dall’altro, l’inclusione di un siffatto vincolo avrebbe come risultato quello di limitare drasticamente la nozione di atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite quali cause di esclusione dello status di rifugiato ad una fattispecie, ossia ai soli atti terroristici, ponendosi tra le altre cose in contrasto con la prassi dell’applicazione dell’articolo 1, paragrafo F, lettera c), della Convenzione di Ginevra. Sebbene sia rimasta per molto tempo inutilizzata, in particolar modo a causa delle sovrapposizioni con le altre cause di esclusione previste dallo stesso articolo alle lettere a) e b), tanto da essere definita dalla Corte Suprema del Regno Unito una “*little used provision*”<sup>10</sup>,

<sup>6</sup> CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, cit., par. 49.

<sup>7</sup> Queste fonti normative oggi corrispondono al Titolo V del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), in particolari agli articoli 67 e 78 TFUE.

<sup>8</sup> I primi due articoli sono stati rispettivamente sostituiti dagli articoli 67 e 82 TFUE, mentre l’articolo 34, paragrafo 2, lettera b), è stato abrogato.

<sup>9</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Eleanor Sharpston, 31 maggio 2016, C-573/14, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, par. 56.

<sup>10</sup> Corte suprema del Regno Unito, *Al-Sirri v. Secretary of State for the Home Department*, 2012, par. 1.



la clausola in oggetto ha visto la propria fortuna crescere negli ultimi vent'anni, e proprio in relazione al terrorismo, malgrado le incertezze esistenti a livello internazionale sulla definizione di questo fenomeno composito. Nonostante ciò, un esame approfondito della prassi dimostra come siano almeno altri due i casi ricorrenti che rientrano nell'ambito di applicazione della disposizione in esame: si tratta della violazione dei diritti umani, e degli attacchi contro il personale delle Nazioni Unite<sup>11</sup>.

Alla luce di quanto osservato risulta evidente come non sia necessario dimostrare che un richiedente asilo sia stato condannato per un reato terroristico previsto dalla decisione quadro affinché detta persona sia esclusa dallo status di rifugiato per aver compiuto atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

### ***3. La seconda e la terza questione pregiudiziale, ossia se il supporto logistico al terrorismo è contrario ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite***

La seconda e la terza questione pregiudiziale vengono esaminate congiuntamente dalla CGUE, visto il loro legame intrinseco, fornendo la prima un chiarimento di ordine materiale, la seconda di ordine procedurale.

Con il secondo quesito proposto alla CGUE, il giudice del rinvio chiedeva, nell'ipotesi in cui la condanna penale per reati terroristici di cui alla prima domanda non fosse condizione necessaria per l'attivazione della clausola di esclusione, così come di fatto è stato accertato, se i fatti che avevano portato alla condanna del signor Lounani da parte del Tribunale penale di Bruxelles con la sentenza del 16 febbraio 2006 potessero essere considerati come contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite, citati dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva "qualifiche".

Si ricorderà che il signor Lounani era stato condannato dal Tribunale penale di Bruxelles nel 2006 in base all'articolo 140 del codice penale belga (con cui di fatto si recepiva l'articolo 2 della decisione quadro 2002/475), per aver partecipato, in qualità di dirigente, alle attività della cellula belga del gruppo terroristico GICM, fornendo a questa supporto logistico per mezzo di servizi di natura materiale o intellettuale, senza però compiere nessun atto terroristico concreto.

Ora, il presupposto necessario per risolvere tale questione è comprendere il significato della nozione "atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite". Poc'anzi è stato già notato come né la Convenzione di Ginevra né la direttiva "qualifiche" forniscano, negli articoli dedicati, indicazioni valide ed esaustive atte a ricostruirne efficacemente il contenuto. È significativo, invece, quanto affermato dalla direttiva al ventiduesimo *considerando* preambolare, secondo cui "[g]li atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite sono enunciati nel preambolo e agli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite e si rispecchiano, tra l'altro, 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 'chiunque inciti, pianifichi, finanzi deliberatamente atti di terrorismo compie attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite'".

---

<sup>11</sup> Così S. SIVAKUMARAN, *Exclusion of Refugee Status: The Purposes and Principles of the United Nations and Article 1F(c) of the Refugee Convention*, in *International Journal of Refugee Law*, 2014, 350-381.

Implicitamente richiamate nel considerando, ma espressamente richiamate dalla sentenza, sono le risoluzioni 1377 (2001) e la 1624 (2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che hanno affermato la contrarietà ai valori tutelati dalla Carta delle Nazioni Unite di determinate condotte connesse al terrorismo internazionale. Ma ancor più rilevante secondo la CGUE, soprattutto ai fini dell'esame del caso di specie, è senza dubbio la più recente risoluzione 2178 (2014), con la quale si invitano gli Stati membri delle Nazioni Unite ad adottare le misure necessarie a contrastare il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, meglio noti con l'appellativo di *foreign fighters*. Alla luce di questa ricostruzione, per utilizzare le parole della stessa CGUE, "l'applicazione dell'esclusione dello status di rifugiato prevista dall'articolo 12, paragrafo 2 lettera c), della direttiva 2004/83 non può essere limitata agli autori effettivi di atti di terrorismo, ma può 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 cui hanno la cittadinanza allo scopo segnatamente di commettere, organizzare o preparare atti di terrorismo"<sup>12</sup>. Pertanto, la risposta a questo quesito è stata in senso positivo, per cui gli atti commessi dal signor Lounani, ossia il sostegno materiale e morale ai *foreign fighters* diretti verso il territorio dell'Unione, sono da considerarsi come contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

Del resto, la stessa formulazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), si presta ad una siffatta interpretazione, e sembra esser stata concepita per adattarsi a quelli che vengono percepiti dalla comunità internazionale, in un dato momento, come attentati gravi ai suoi valori più profondi.

Con la terza domanda pregiudiziale, lo stesso giudice ha poi chiesto se una sentenza di condanna che accerti la partecipazione del richiedente asilo ad un gruppo terroristico in qualità di dirigente, senza che questi abbia materialmente posto in essere atti terroristici, sia sufficiente ad attivare la clausola di esclusione di cui all'articolo 12 paragrafo 3, della direttiva "qualifiche"; oppure, se sia necessario procedere ad un esame individuale dei fatti in causa e dimostrare la partecipazione o l'istigazione alla commissione di un reato terroristico, come definito dall'articolo I della decisione quadro 2002/475<sup>13</sup>. Tale profilo procedurale non è certo di secondo piano, poiché contribuisce a fissare i limiti nei quali si deve operare per determinare l'attivazione della clausola d'esclusione.

La CGUE, dal combinato disposto dei due articoli al centro del rinvio pregiudiziale, deduce che l'esclusione dello status di rifugiato può essere applicata solo quando esistano "fondati motivi" per

---

<sup>12</sup> CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, cit., par. 69.

<sup>13</sup> Per completezza, vi è da dire che in realtà il giudice del rinvio aveva posto anche altre due questioni pregiudiziali, che la CGUE però non ha ritenuto opportuno esaminare vista l'eshaustività delle risposte precedenti. Nello specifico, con la quarta domanda pregiudiziale il giudice del rinvio chiedeva se l'atto di istigazione o di partecipazione di cui all'articolo 12, paragrafo 3, debba riferirsi alla commissione di un reato terroristico come definito dalla decisione quadro 2002/475 all'articolo 1 ovvero possa riguardare la partecipazione ad un gruppo terroristico, come previsto dall'articolo 2 della stessa decisione. Il quinto ed ultimo quesito pregiudiziale chiedeva se l'esclusione dalla protezione internazionale prevista dall'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva "qualifiche", sia possibile in assenza della commissione, istigazione o partecipazione ad un atto violento di natura particolarmente crudele previsto dall'articolo 1 della decisione quadro 2002/475. Com'è evidente, entrambe le questioni qui presentate riguardano, come gli altri quesiti, la relazione tra la normativa inerente al diritto d'asilo, da un lato, e la normativa penale in materia di lotta al terrorismo, dall'altro. Avendo già stabilito che non vi è una dipendenza della prima dalla seconda, la CGUE giudica comprensibilmente non necessario entrare nel merito. La commissione di atti di cui alla decisione quadro non è condizione unica e determinante per l'applicazione delle clausole di esclusione dello status di rifugiato.

ritenere che la persona coinvolta abbia istigato, concorso, commesso l'atto terroristico ovvero fornito un qualsiasi supporto propedeutico alla sua realizzazione. Pertanto è fondamentale che le autorità nazionali competenti, sotto il controllo del giudice, quando si trovino ad esaminare una richiesta d'asilo<sup>14</sup>, lo facciano in maniera individuale, come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 3, della stessa direttiva "qualifiche"<sup>15</sup>, valutando approfonditamente tutti quanti gli elementi a loro disposizione al fine di verificare se gli atti commessi soddisfino i criteri richiesti per l'attivazione della clausola di esclusione<sup>16</sup>. Tra questi, alla stregua della commissione, l'incitamento o la preparazione di un attentato terroristico, elementi finora assodati e non messi in discussione poiché parevano essere gli unici rilevanti, vi sono anche la qualificazione del gruppo di appartenenza come gruppo terroristico (si segnala che il GICM è presente nelle *blacklist* dell'ONU dal 10 ottobre 2002 e non è stato mai cancellato), così come l'esistenza di una condanna penale ed il fatto che questa sia diventata definitiva. Sebbene rilevanti, tuttavia, questi elementi non sono adeguati a giustificare una presunzione di esclusione, la quale farebbe sorgere non pochi dubbi di compatibilità coi diritti fondamentali, soprattutto quelli relativi all'equo processo<sup>17</sup>.

Del resto, nelle stesse risoluzioni richiamate dalla CGUE, ma più in generale in tutte quelle risoluzioni che compongono il quadro della lotta al terrorismo internazionale, si chiarisce che le misure poste in essere dagli Stati nella lotta al terrorismo internazionale devono essere conformi al diritto internazionale dei diritti umani, al diritto dei rifugiati ed al diritto umanitario<sup>18</sup>, come

---

<sup>14</sup> CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, cit., par. 73.

<sup>15</sup> Articolo 4, paragrafo 3 della direttiva 2004/83: "L'esame della domanda di protezione internazionale deve essere effettuato su base individuale e prevede la valutazione: a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione; b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche render noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi; c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare l'estrazione, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave; d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente dopo aver lasciato il Paese d'origine abbiano mirato esclusivamente o principalmente a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponcano il richiedente a persecuzione o a danno grave in caso di rientro nel Paese; e) dell'eventualità che ci si possa ragionevolmente attendere dal richiedente un ricorso alla protezione di un altro Paese di cui potrebbe dichiararsi cittadino".

<sup>16</sup> CGUE, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, cit., par. 72.

<sup>17</sup> Questo è chiaramente messo in luce dall'Avvocato generale Sharpston nella risposta ad un'osservazione presentata dal Governo francese, secondo cui, quando il richiedente asilo è stato condannato per un reato quale la partecipazione ad un'organizzazione terroristica, sorge una presunzione relativa di esclusione per aver commesso atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite. L'Avvocato generale risponde negativamente a questa osservazione. Conclusioni dell'Avvocato generale Eleanor Sharpston, cit., par. 78.

<sup>18</sup> Così, in un *considerando* della risoluzione 2178 (2014) il Consiglio di sicurezza riafferma che "Member States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with all their obligations under international law, in particular international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, underscoring that respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are complementary and mutually reinforcing with effective counter-terrorism measures, and are an essential part of a successful counter-terrorism effort and notes the importance of respect for the rule of law so as to effectively prevent and combat terrorism, and noting that failure to comply with these and other international obligations, including under the Charter of the United Nations, is one of the factors contributing to increased radicalization and fosters a sense of impunity".



stabilisce l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>19</sup>. Evidentemente, far riposare un'eventuale presunzione, ad esempio, sull'inclusione di un gruppo terroristico in una c.d. *blacklist* mantenuta nell'ambito delle Nazioni Unite ovvero dell'Unione europea, significherebbe riporre una fiducia incondizionata in determinazioni fatte a monte nell'ambito di procedure di *listing* ma anche di *delisting* assai discutibili sotto il profilo della loro osservanza dei diritti fondamentali<sup>20</sup>. Pertanto, una verifica individuale, caso per caso, è necessaria al fine di tutelare i diritti dei soggetti coinvolti e preservare le regole fondamentali dello stato di diritto.

A margine di quanto finora esaminato, sembra doveroso proporre alcune riflessioni sul tema dell'interazione tra le norme relative alla lotta al terrorismo internazionale e l'*acquis communautaire* relativo al diritto d'asilo alla luce di una prospettiva di sistema che tenga conto delle posizioni giurisprudenziali precedentemente espresse della CGUE sull'argomento. Come osservato, la sentenza sul caso *Lounani* rappresenta un'occasione importante in cui la Corte si è trovata a dover interpretare le disposizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), e articolo 12, paragrafo 3 della direttiva "qualifiche", in relazione al tema specifico del supporto ai combattenti terroristi stranieri, fenomeno che interessa l'Unione europea e tutti i suoi Stati membri<sup>21</sup>. Eppure, in tempi relativamente recenti, la stessa Corte di Lussemburgo si era già pronunciata sulle stesse disposizioni con la sentenza *B&D*<sup>22</sup> (e poi, incidentalmente<sup>23</sup>, con la sentenza *HT*<sup>24</sup>).

Ciò detto, è certamente utile considerare le analogie tra la sentenza *B&D* e quella in commento, al fine di comprendere se il ragionamento della CGUE è mutato, si è evoluto, ovvero si è semplicemente posto in soluzione di continuità con la giurisprudenza precedente, seppur scarna. Un'analisi comparata dei giudizi ora richiamati dimostra come l'ultima delle ipotesi prospettate sia quella corretta. Certo, va detto che le circostanze dei due casi in questione, com'è normale, sono differenti tra loro. La differenza sostanziale tra i due casi di specie riguarda sia gli atti commessi, sia il luogo in cui questi sono stati commessi. Se nei casi *B&D* i protagonisti erano persone che avevano commesso di fatto atti terroristici in Paesi terzi, quindi prima di entrare nel territorio dell'Unione, nel caso di specie si tratta di una persona che non ha commesso un atto terroristico in sé, come già evidenziato, ma ha offerto servizi morali e materiali che hanno facilitato l'ingresso di combattenti terroristi stranieri nel territorio dell'Unione in cui questi si trovava ad operare, senza però che questo supporto avesse un collegamento con degli atti ben precisi.

---

<sup>19</sup> Così l'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. "Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

<sup>20</sup> C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2017, 247-290.

<sup>21</sup> Su questo tema si veda, tra tutti, G. G. NUCERA, *Considerazioni sulle misure adottate dall'Unione europea in materia di combattenti terroristi stranieri*, 2015, in *federalismi.it*.

<sup>22</sup> CGUE, 9 novembre 2010, C-57/09 e C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland c. B&D*.

<sup>23</sup> STEPHEN COUTTS, *Terror and Exclusion in EU Asylum Law Case – C-573/14 Lounani (Grand Chamber, 31 January 2017)*, in *European Law Blog*.

<sup>24</sup> CGUE, 24 giugno 2015, C-373/13, *Land Baden-Württemberg c. H.T.*

A parte queste precisazioni, vi è da dire che le due sentenze si somigliano nei punti di diritto essenziali. In particolare tre sono gli elementi cruciali su cui insistono entrambe, e che sono quindi da considerarsi come i punti fermi su cui ci si aspetta che la giurisprudenza di Lussemburgo continui a svilupparsi, se e quando si troverà a dover decidere su casi simili.

In primo luogo, in entrambe le sentenze la direttiva “qualifiche” viene interpretata alla luce della Convenzione di Ginevra e delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

In secondo luogo, si insiste sull’importanza della valutazione individuale di ogni caso<sup>25</sup>.

In terzo luogo, si conferma che, nell’apprezzamento di ogni vicenda, le autorità nazionali non debbano procedere ad un giudizio di proporzionalità: queste, infatti, non sono tenute a bilanciare la gravità degli atti commessi, ovvero le ragioni per cui questi sarebbero stati commessi, con la natura del rischio corso nel Paese di destinazione<sup>26</sup>.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Dalle osservazioni finora presentate emerge senza dubbio che la sentenza oggetto di questo commento riveste un’importanza fondamentale sotto molteplici aspetti.

In primo luogo, l’interpretazione che viene data dell’articolo 12, paragrafo 2, lettera c), e dell’articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/83, nel senso di comprendere tra le fattispecie rientranti tra gli atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite il sostegno logistico al terrorismo e la facilitazione perciò dello spostamento verso il territorio dell’Unione europea dei combattenti terroristi stranieri è certamente da salutare con favore. Tuttavia non sarebbe corretto parlare di una vera e propria evoluzione giurisprudenziale, quanto piuttosto della conseguenza naturale dell’applicazione di criteri consolidati già evidenziati nella sentenza *B & D*, e qui applicati coerentemente, seppur in relazione a un diverso caso di specie.

In secondo luogo, occorre osservare come la più volte richiamata differenza tra la normativa relativa all’asilo e quella riguardante la lotta al terrorismo, evidenziata in particolar modo nelle conclusioni dell’Avvocato generale Sharpston, sia importante sì a livello metodologico, ma perda il suo fascino a livello pratico, soprattutto procedurale. Di fatto, e lo stesso ragionamento della CGUE lo dimostra, sebbene le due normative siano differenti tra loro, restano comunque intimamente

---

<sup>25</sup> CGUE, 9 novembre 2010, C-57/09 e C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland c. B&D*, par. 97.

<sup>26</sup> Questa impostazione la si trova nella sentenza *B&D*, in cui la Corte va invece contro a quanto indicato dall’Avvocato generale Mengozzi (*Conclusioni dell’avvocato generale*, par. 89 ss.). La stessa indicazione è data dall’UNHCR secondo cui “[t]he incorporation of a proportionality test when considering exclusion and its consequences provides a useful analytical tool to ensure that the exclusion clauses are applied in a manner consistent with the overriding humanitarian object and purpose of the 1951 Convention. The concept has evolved in particular in relation to Article 1F(b) and represents a fundamental principle of many fields of international law. As with any exception to a human rights guarantee, the exclusion clauses must therefore be applied in a manner proportionate to their objective, so that the gravity of the offence in question is weighed against the consequences of exclusion. Such a proportionality analysis would, however, not normally be required in the case of crimes against peace, crimes against humanity, and acts falling under Article 1F(c), as the acts covered are so heinous. It remains relevant, however, to Article 1F(b) crimes and less serious war crimes under Article 1F(a)”, in UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 2003, para. 24.

connesse, tanto più se si considera il loro rapporto assumendo una prospettiva più ampia, che vada al di là del solo diritto UE. Infatti, quando si esce dal contesto europeo per sottolineare il legame verticale che c'è tra la direttiva “qualifiche”, da un lato, e la Convenzione di Ginevra e le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, dall'altro, l'impossibilità di ritenere le due normative totalmente distinte è evidente. Del resto, come tiene a sottolineare la stessa CGUE, la presenza di una condanna penale divenuta per lo più definitiva, è senza dubbio importante al fine di determinare l'esistenza di quei fondati motivi necessari all'attivazione della stessa clausola di esclusione.

In aggiunta a ciò, alcuni commentatori hanno sottolineato come la sentenza lasci tuttavia aperti degli interrogativi di non poco conto<sup>27</sup>.

Ad esempio, ci si è chiesti quali potrebbero essere gli esiti di una domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente asilo nei confronti del quale vi sia un procedimento penale pendente ovvero nei confronti del quale non vi sia alcuna condanna penale. La posizione espressa dalla CGUE, seguendo la posizione dell'Avvocato generale, lascia intendere che l'esistenza di una condanna penale nei confronti del richiedente asilo sia un elemento rilevante ma non indispensabile ai fini dell'esame della domanda, il cui esito dipende dall'apprezzamento delle singole autorità nazionali competenti le quali, sotto il controllo del giudice, hanno il compito di pesare tutti gli elementi a loro disposizione al fine di comprendere se il soggetto in questione sia meritevole della protezione accordata agli individui che fuggono dalla persecuzione.

Accanto a ciò, numerosi sono gli interrogativi sollevati dalla recente direttiva 2017/541 del 15 marzo 2017<sup>28</sup> in materia di *counter-terrorism*, che sostituisce la decisione quadro 2002/475 cui si è più volte fatto riferimento nel corso della trattazione. In particolare, la direttiva introduce nuove, o rinnovate, fattispecie di reato collegate al fenomeno terroristico: tra queste si ricordano l'apologia di reato terroristico online od offline (art. 5); i viaggi all'interno, all'esterno o verso l'UE al fine di aderire alle attività di un gruppo terroristico o di commettere un attentato, ma anche l'organizzazione e l'agevolazione di tali viaggi, anche tramite il sostegno logistico e materiale, che può comprendere l'acquisto di biglietti, la pianificazione di itinerari, o la fornitura di documenti di viaggio falsi (artt. 9 e 10); la partecipazione a e la realizzazione di un addestramento a fini terroristici (artt. 7 e 8); il finanziamento consapevole di reati di terrorismo e reati connessi a gruppi terroristici o ad attività terroristiche (art. 11).

Proprio in relazione alla prima delle fattispecie ora richiamate, ossia la pubblica provocazione a commettere un reato terroristico, è doveroso osservare come la vaghezza caratterizzante la descrizione della condotta criminosa possa sollevare criticità nell'ottica di un bilanciamento con la libertà d'espressione: *in abstracto*, anche un giornalista molto scrupoloso nel riportare in maniera dettagliata ed elogiativa degli atti terroristici potrebbe essere accusato di reato alla luce della nuova

---

<sup>27</sup> Così STEVE PEERS, *Foreign Fighters' Helpers Excluded from Refugee Status: The ECJ Clarifies the Law*, in *EU Law Analysis*.

<sup>28</sup> Direttiva (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.

direttiva.<sup>29</sup> Pertanto, è lecito avere dubbi quanto all'esito di una domanda di asilo presentata da un soggetto che abbia inneggiato ovvero glorificato atti terroristici. Di nuovo, la posizione mostrata dalla CGUE nel presente caso sembrerebbe indicare che la soluzione vada ricercata in quello che in un determinato momento viene percepito come atto contrario ai fini e ai principi delle Nazioni Unite. Se la conclusione cui è giunta la CGUE in questo caso indica che non c'è bisogno di un nesso tra l'attività di sostegno, morale o materiale, svolta da un soggetto, e un atto terroristico di fatto perpetrato perché la prima azione possa essere considerata come un caso di esclusione, lo stesso ragionamento potrebbe applicarsi alla propaganda o glorificazione di atti terroristici. Questa posizione, tra le altre cose, sembrerebbe sostenuta da alcune sentenze nazionali adottate in passato<sup>30</sup>.

Volendo concludere, bisogna riconoscere che probabilmente il merito più grande di questa sentenza sta nel fatto che offre una risposta a quella parte dell'opinione pubblica mostratasi scettica sull'esistenza ed efficacia di strumenti normativi europei in grado di evitare l'abuso degli istituti di protezione dei richiedenti asilo da parte di chi invece intende arrivare nel territorio dell'Unione con la finalità di perpetrare atti terroristici. Diversamente, il giudizio mostra non solo che il sistema europeo ha previsto dei dispositivi adatti a tutelare chi è degno di ricevere la protezione internazionale, coerentemente con la normativa internazionale, ma anche che quegli stessi strumenti sanno adeguarsi alle sfide poste dal mondo globale in costate evoluzione, senza per questo negare le garanzie proprie dello stato di diritto custodite dai giudici di Lussemburgo, che formano parte integrante dei valori fondanti dell'Unione europea.

---

<sup>29</sup> Ciò vale per la maggior parte delle fattispecie previste dalla direttiva in questione, rispetto alle quali non pochi hanno sollevato dubbi di compatibilità con i diritti umani tutelati nell'ordinamento UE dalla Carta dei diritti fondamentali. A tal proposito si legga l'interessante contributo di G. DE MINICO, La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario: il lawmaker e il giudice, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>. La bibliografia ivi contenuta è anche di estremo interesse.

<sup>30</sup> Ad esempio, si veda sentenza della Corte amministrativa federale tedesca del 19 novembre 2013, BVerwG 10 C 26.12, par. 16.