



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomena, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli



Indice-Sommario **2017, n. 3**

Editoriale

Immigrazione e principio di solidarietà p. 1
Ugo Villani

Saggi e Articoli

Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti 5
e “incoraggianti” sviluppi giurisprudenziali
Lina Panella

Us and Them: Restricting EU Citizenship Rights Through the Notion of Social 34
Integration
Stefano Montaldo

Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro 56
per la protezione internazionale nell’ordinamento UE?
Francesca Perrini

Lotta al terrorismo e riconoscimento dello *status* di rifugiato nel quadro normativo 71
e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico
Valentina Zambrano

Commenti e Note

Movilidad, soberanía e “interoperabilidad” de los sistemas penales en la 91
Unión Europea
Luis Francisco de Jorge Mesas

European Judicial Space and Diplomatic Relations: A Uniform Conflict 107
of Law Issue?
Stefano Dominelli

The National Identity, in the Service of National Identities 132
Efthymia Lekkou

Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell’Unione europea nei Territori 147
d’oltremare e negli altri Territori speciali: limite o opportunità per l’integrazione
europea?
Luigimaria Riccardi



LOTTA AL TERRORISMO E RICONOSCIMENTO DELLO *STATUS* DI RIFUGIATO NEL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE EUROPEO: UN RAPPORTO PROBLEMATICO

Valentina Zambrano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’articolo 1F(c) della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato: gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. – 3. La partecipazione ad attività terroristiche e l’esclusione dal riconoscimento dello *status* di rifugiato: la posizione della Corte di giustizia dell’Unione europea. – 3.1. Il caso *Bundesrepublik Deutschland c. B&D.* – 3.2. La sentenza *Lounani.* – 4. Negazione dello *status* di rifugiato e espulsione del presunto terrorista.

1. Introduzione

La lotta al terrorismo internazionale ha da tempo acquisito un ruolo centrale nell’azione della comunità internazionale che tenta di reagire al fenomeno terroristico sia attraverso strumenti a carattere universale, sia per mezzo di strumenti a carattere regionale. Le sfide che questa realtà pone non solo in termini di sicurezza ma anche di tenuta e trasformazione dell’ordinamento internazionale (basti pensare alle difficoltà di garantire un equilibrio con il rispetto della normativa in materia di diritti umani) portano spesso gli attori internazionali ad agire su di un terreno estremamente fluido se non addirittura scivoloso.

Questa difficoltà è particolarmente visibile in un settore “sensibile” quale quello del riconoscimento dello *status* di rifugiato dato il pericolo che i diritti da esso derivanti siano strumentalizzati da membri di gruppi terroristici e dove il rapporto tra tutela della sicurezza e protezione dei diritti umani si fa difficile¹. In tale senso è esemplificativa e

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatrice di Diritto Internazionale, Università Niccolò Cusano-Roma. Indirizzo e-mail: v.zambrano@hotmail.it

¹ Si ricorda che l’art. 67 TFUE dedicato allo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia (e nel cui ambito rientra la politica comune in materia di asilo) afferma che l’Unione realizza detto spazio nel rispetto dei diritti fondamentali (nonché degli ordinamenti giuridici e delle tradizioni giuridiche degli Stati membri). Sul rapporto tra sicurezza e diritti fondamentali in Europa si veda, A. DI STASI, *Il rispetto dei diritti fondamentali nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: limite o fondamento della cooperazione*

particolarmente interessante la recente giurisprudenza della Corte di giustizia della UE in materia di negazione dello *status* di rifugiato a coloro che siano sospettati di terrorismo, giurisprudenza che sarà oggetto dell'analisi svolta nel presente scritto. Essa trova la sua base giuridica di riferimento nella direttiva 2011/95/UE, la cd. Direttiva Qualifiche la quale, riprendendo e parzialmente modificando il contenuto della direttiva 2004/83/CE², prevede un quadro comune a tutti gli Stati membri dell'Unione in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato³.

Per quanto di interesse nel presente scritto, l'atto normativo appena richiamato, in linea con l'art. 1F della Convenzione di Ginevra del 1951⁴ e con la precedente direttiva, esclude che possano beneficiare di detto *status* o della protezione sussidiaria⁵, tra gli altri,

giudiziaria in materia penale?, in AA. VV., *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, p. 519 ss.

² Direttiva 2004/83/CE del Consiglio 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, 29 aprile 2004, in GUCE L 304.

³ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 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, 13 dicembre 2011, in GUUE L337. Per un esame dell'evoluzione politica e della normativa europea concernente l'asilo si veda, *inter alia*, E. CANNIZZARO, *L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 440 ss.; J. MCADAM, *The European Union Qualification Directive: the Creation of Subsidiary Protection Regime*, in *International Journal of Refugee Law*, 2005, p. 461 ss.; H. LAMBERT, *The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 161 ss.; S. PEERS, N. ROGERS (eds.), *Eu Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Leiden, 2006, p. 221 ss.; L. ZAGATO (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto di asilo*, Padova, 2006; P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa di Fagnano Alto, 2008; H. STOREY, *EU Refugee Qualification Directive: A Brave New World?*, in *International Journal of Refugee Law*, 2008, p. 1 ss.; A. ADINOLFI, *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 669 ss.; G. S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the EU*, Cambridge, 2010; K. HAILBRONNER (ed.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, Monaco, 2010; C. FAVILLI, (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Padova, 2011; G. MORGESSE, *La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 2012, p. 255 ss.; G. GUARINO, *Migrazioni, terrorismo e sovranità*, in A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Napoli, 2013, p. 23 ss.; F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, New York/London, 2015.

⁴ Come evidenziano i considerando 3 e 4 della direttiva, quest'ultima ha come riferimento giuridico fondamentale la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati: "(3) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente della convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951 («convenzione di Ginevra»), integrata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 («protocollo»), e di garantire in tal modo che nessuno sia nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di «non respingimento» (divieto di rimpatrio a rischio di persecuzione). (4) La convenzione di Ginevra e il relativo protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati".

⁵ In base alla direttiva la protezione sussidiaria viene accordata a quanti non possono accedere allo *status* di rifugiato perché non ne possiedono i requisiti ma nei cui confronti vi sono fondati motivi per ritenere che correrebbero il rischio di subire un grave danno se tornassero nel Paese di origine (o se tornassero nel Paese in cui avevano risieduto abitualmente nel caso degli apolidi). Per "grave danno" l'art. 15 della direttiva intende: la condanna o l'esecuzione della pena di morte; la tortura o altre forme di trattamenti inumani e

coloro nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che si siano resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite stabiliti nel Preambolo e negli art. 1 e 2 della Carta ONU (artt. 12.2 e 17.1). È necessario evidenziare che tale formulazione riprende quella prevista dalla Convenzione di Ginevra all'art. 1 F, alinea c) in base al quale: "The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that: [...] c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.". Tuttavia, i due atti normativi differiscono in un punto, dato che gli artt. 12 e 17.1 della direttiva prevedono che lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria possano essere negati anche a quanti istigano o partecipano in altro modo alla commissione degli atti proibiti dai medesimi articoli, previsione assente nella Convenzione del 1951.

Non vi sono dubbi circa il fatto che i redattori della direttiva qualifiche (nella prima come nella versione più recente) intendessero includere tra tali atti anche il terrorismo internazionale dato che il trentunesimo considerando afferma che detti atti "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". D'altra parte, anche la specificazione concernente gli individui che istigano o in altro modo concorrono alla commissione dei crimini⁶ elencati negli artt. 12 e 17 va in tale senso visto che, a livello internazionale, la lotta al terrorismo si combatte anche "colpendo" i fiancheggiatori di organizzazioni terroristiche. Ne discende, quindi, che l'essere identificato come terrorista esclude la possibilità che all'individuo in questione sia riconosciuto lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria.

Prima di procedere all'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE in materia, sarà necessario chiarire preliminarmente cosa debba intendersi per *atti contrari alle finalità e principi delle Nazioni Unite* anche in base alla prassi concernente l'applicazione della Convenzione del 1951 vista la rispondenza tra il dato letterale dell'art. 1F(c) di quest'ultima e gli artt. 12 e 17 della direttiva qualifiche e considerato il richiamo che l'atto della UE fa tanto alla Convenzione quanto alla Carta dell'ONU. Sulla base di tale analisi, si svolgerà, quindi, l'esame della suddetta giurisprudenza e si tratterà, nella parte finale dello scritto, anche del rapporto intercorrente tra la negazione dello *status* di rifugiato e la possibile espulsione dell'individuo dal territorio della UE.

2. L'articolo 1F(c) della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato: gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, oltre a determinare quali siano i requisiti che un individuo deve rispettare per poter ottenere il riconoscimento dello *status*

degradanti; la minaccia grave alla vita o integrità fisica di un individuo derivante da una violenza generalizzata in situazioni di conflitto interno o internazionale.

⁶ Il termine "crimini" viene qui utilizzato in senso generale non volendo, ovviamente, fare riferimento ai più specifici crimini internazionali.

di rifugiato, stabilisce anche i casi in cui detto *status* non possa essere riconosciuto sebbene l'individuo in questione presenti i requisiti necessari e corra il serio rischio di essere oggetto di persecuzione se tornasse nel Paese di provenienza (art. 1F)⁷. In particolare, come poco sopra accennato, sono esclusi coloro nei cui confronti sussista un serio motivo per ritenere che “a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del Paese ospitante prima di essere ammessi come rifugiati; c) si sono resi colpevoli di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite”. Appare chiaro che l'obiettivo perseguito dai redattori della Convenzione era quello di evitare che beneficiassero dei diritti derivanti dal riconoscimento dello *status* di rifugiato quanti avessero commesso crimini così odiosi da non essere meritevoli della protezione internazionale.

La direttiva qualifiche si pone in linea di continuità con la Convenzione del 1951, come poco sopra richiamato, poiché ripropone le medesime categorie ai fini dell'esclusione dallo *status* di rifugiato o di persona che possa beneficiare della protezione sussidiaria. A questo punto, è necessario tentare di determinare cosa si intenda per “atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite” poiché tanto la direttiva qualifiche⁸ quanto la Corte di Giustizia della UE (nella giurisprudenza che più avanti analizzeremo) hanno ricondotto gli atti di terrorismo essenzialmente entro tale fattispecie in linea, d'altra parte, con la prassi internazionale⁹.

⁷ M. BLISS, “*Serious Reasons for Considering*”: *Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses*, in *International Journal of Refugee Law*, 2000, p. 92 ss.; V. E. KWAKWA, *Article 1F(c): Acts Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations*, in *International Journal of Refugee Law*, 2000, p. 79 ss.; G. GILBERT, *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, in E. FELLER, V. TURK, F. NICHOLSON (eds.), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, p. 425 ss.; G. S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford, 2007; G. GILBERT, *Exclusion and Evidentiary Assessment*, in G. NOLL (ed.), *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures*, Leiden/Boston, 2005, p. 161 ss.; A. ZIMMERMANN, P. WENNHOLZ (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford, 2011; J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge, 2014; J. BOND, *Principled Exclusions: A Revised Approach to Article 1(F)(A) of the Refugee Convention*, in *Michigan Journal of International Law*, 2013-2014, p. 15 ss.; S. SINGER, *Terrorism and Article 1F(c) of the Refugee Convention. Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2014, p. 1075 ss.; S. SIVAKUMARAN, *Exclusion from 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, p. 350 ss.; F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, cit.; D. MCKEEVER, *Evolving Interpretation of Multilateral Treaties: “Acts Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations” in the Refugee Convention*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 405 ss.; Z. BAHTIYAR, *Exclusion clauses of the Refugee Convention in relation to national immigration legislations, European policy and human rights instruments: Article 1F versus the non-refoulement principle*, Oisterwijk, 2016; M. TISSIER, *La qualité de réfugié de l'article 1 de la Convention de Genève à la lumière des jurisprudences occidentales*, Bruxelles, 2017.

⁸ Si veda in tale senso il considerando 31 della direttiva 2011/95/UE poco sopra richiamato.

⁹ È stato sottolineato che ciò non esclude che alcuni atti terroristici possano (o meglio dovrebbero) rientrare più specificatamente e propriamente nelle lett. (a) e (b) dell'art. 1F. Cfr., J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 592-593. È stato ugualmente evidenziato che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 1F(c) sia la violazione dei diritti dell'individuo sia gli attacchi contro il personale

Come evidenziato anche dalla direttiva, gli scopi e i principi delle Nazioni Unite sono enunciati nel Preambolo e negli artt. 1 e 2 della Carta dell'ONU e concernono, tra gli altri, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, la promozione e il rispetto dei diritti umani, la risoluzione pacifica delle controversie, il divieto dell'uso della forza. Data l'ampiezza della portata di tali scopi e principi si pone un duplice problema interpretativo: uno *ratione materiae*, ossia se qualsiasi atto che in qualche modo sia contrario a dette finalità e principi rende impossibile il riconoscimento dello *status* di rifugiato per l'individuo che lo ha posto in essere, e uno *ratione personae*, ossia se detti principi e scopi possano essere violati solo da determinati organi dello Stato o anche da privati che non hanno ruoli di governo.

Relativamente al primo aspetto, l'ampiezza di scopi quali il rispetto dei diritti dell'uomo o il mantenimento di relazioni amichevoli potrebbe rendere estremamente ampio (per non dire illimitato) l'ambito di applicazione dell'art. 1F(c) della Convenzione del 1951 nonché degli artt. 12.2 e 17 della direttiva¹⁰ che alla violazione dei principi e degli scopi dell'ONU fanno riferimento. Infatti, se non si prevedesse una soglia minima di "gravità" dell'atto contrario a una delle finalità o dei principi della Carta ONU per rendere applicabile la clausola su richiamata, si potrebbe arrivare a negare lo *status* di rifugiato ad un individuo che altrimenti ne avrebbe diritto per il fatto che, solo per fare un esempio, ha occasionalmente limitato illegittimamente il diritto di riunione di altri individui. In questo senso, l'UNHCR ha evidenziato che detto articolo deve essere interpretato in maniera restrittiva dato l'effetto che la sua applicazione ha sui diritti dell'individuo¹¹.

Si è, quindi, individuata tale soglia di gravità nella capacità dell'atto considerato di colpire i principi fondamentali dell'ordinamento internazionale attraverso una ripetuta violazione degli stessi. Così, non qualsiasi violazione dei diritti umani è atta a rendere applicabile la clausola 1F(c) bensì solo quelle violazioni serie e sistematiche che costituiscono un attentato alle *core-norms* nell'ambito dei diritti individuali. In altri termini, l'art. 1 F(c) trova applicazione nei casi in cui l'individuo considerato ha condotto un attacco agli interessi fondamentali *collettivi* della Comunità internazionale con conseguenze per la stabilità dell'ordinamento internazionale e per la pace e la sicurezza

delle Nazioni Unite (cfr., S. SIVAKUMARAN, *Exclusion from Refugee Status: the Purposes and Principles of the United Nations and Article 1F(c) of the Refugee Convention*, cit.).

¹⁰ I lavori preparatori della Convenzione del 1951 mostrano che alcuni delegati espressero dubbi circa l'inserimento nel testo convenzionale di una previsione redatta in termini così ampi, generali e vaghi dato il rischio che essa potesse essere utilizzata in maniera distorta e strumentale dai governi.

¹¹ Cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection. Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 settembre 2003, par. 17; *UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention*, luglio 2009, p. 14. Su questa linea si sono posti, tra gli altri, anche lo *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism* (Report of the Special Rapporteur 2007, 15 agosto 2007, A/62/263) e la giurisprudenza interna inglese (*Gurung (Nepal)* [2002] UKIAT 04870; *JS (Sri Lanka) v. Secretary of State for Home Department* [2010] UKSC 15, par. 2; *Al-Sirri v. Secretary of State for Home Department* [2012] UKSC 54, par. 16).

internazionali¹² e qualora tali atti non possano rientrare nelle più specifiche alinea (a) e (b) dell'art. 1F¹³.

Il fatto che si tratti di violazioni nei confronti dei principi dell'ordinamento internazionale e delle Nazioni Unite e che la Carta dell'ONU (e i relativi principi) trovi applicazione nei rapporti internazionali (o meglio interstatali) e non interindividuali, ha condotto per lungo tempo a ritenere che ne potessero essere responsabili solo i capi di Stato o gli individui che rivestivano le più alte cariche statali¹⁴ o che, comunque, si trovavano in una posizione strumentale nella violazione dei principi suddetti.

Tuttavia, i cambiamenti all'interno della comunità internazionale e il sorgere di fenomeni nuovi, hanno condotto a non escludere che possano rientrare nella clausola di esclusione anche individui che, pur non rivestendo cariche statali, hanno preso parte attivamente alla violazione dei diritti umani e dei principi su richiamati o individui che agiscono in nome di gruppi terroristici, nei limiti in cui le azioni poste in essere dai singoli individui riescono ad avere effetti dirompenti sull'ordinamento internazionale¹⁵. In tali casi, il fatto che gli individui in questione non siano organi di uno Stato diventa un elemento del tutto secondario rispetto al pericolo che essi rappresentano per l'ordinamento internazionale e per la pace e la sicurezza internazionali¹⁶, soddisfacendo così la soglia di gravità richiesta per permettere l'applicazione della clausola qui considerata.

A questo limite, che potremmo definire interno all'art. 1F(c), si aggiunge quello più generale previsto dall'art. 1F, vale a dire l'esistenza di "seri motivi per ritenere" che un individuo abbia commesso un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Sebbene ciò non richieda una determinazione di responsabilità in senso penale, ossia la dimostrazione che il soggetto considerato è responsabile al di là di ogni ragionevole

¹² Cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection*, cit., par. 17; *UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention*, cit., p. 14.

¹³ Cfr. J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, cit., p. 592 ss.; S. SINGER, *Terrorism and Article 1F(c) of the Refugee Convention. Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, cit., p. 1090; F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, cit., p. 45 ss.

¹⁴ In tale senso si è espressa anche la giurisprudenza interna di vari Stati (Francia, Belgio, Olanda, Germania, Austria e Regno Unito), cfr. J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, cit., pp. 587-588. Così anche UNHCR, *Guidelines on International Protection*, cit., par. 17.

¹⁵ Così l'UNHCR: "[...] the commission of crimes which, because of their nature and gravity, are capable of affecting international peace and security, or the relations between States, or which constitute serious and sustained violations of human rights, may not in all cases require the holding of a position of authority within a State or State-like entity. Thus, in addition to persons in positions of State authority, individuals acting in a personal capacity, including as leaders of a group responsible for "acts of terrorism" which are contrary to the principles and purpose of the United Nations, could also be capable of falling under Article 1F(c), where they are found to possess individual responsibility based on the requisite tests" (*UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention*, cit., p. 29).

¹⁶ Anche attualmente alcuni autori suggeriscono che l'art. 1F(c) della Convenzione si applica solamente alle più alte cariche dello Stato (cfr. G. GILBERT, *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, cit.; A. ZIMMERMANN, P. WENNHOLZ, *Article 1F*, in A. ZIMMERMANN (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A commentary*, cit., p. 603 ss.). Tuttavia, ciò non appare in linea né con l'attuale prassi internazionale né con l'articolo citato poiché questo attua una distinzione per materie e non per soggetti autori dell'atto illecito (in tale senso, S. SIVAKUMARAN, *Exclusion from Refugee Status: the Purposes and Principles of the United Nations and Article 1F(c) of the Refugee Convention*, cit., p. 380).

dubbio, ciò non di meno lo standard di prova richiesto è elevato, ossia vi devono essere prove credibili e convincenti (e non meri sospetti o semplici asserzioni) circa la responsabilità dell'individuo in questione¹⁷. In secondo luogo, l'individuo deve aver direttamente commesso o dato un contributo sostanziale alla commissione del suddetto atto e, quindi, sarà necessario esaminare con molta attenzione il ruolo da esso svolto e il suo coinvolgimento personale negli atti contestati.

In conclusione, sulla base di quanto fin qui esposto, si può affermare che la negazione dello *status* di rifugiato è ammissibile per il diritto internazionale qualora vi siano seri motivi per ritenere che un individuo, che altrimenti avrebbe i requisiti per ottenere detto *status*, abbia commesso atti che: a) sono contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite; b) raggiungono una gravità tale da costituire un attentato agli interessi fondamentali della Comunità internazionale e da mettere in pericolo la stabilità dell'ordinamento internazionale; c) sono ad esso attribuibili sulla base di prove credibili e convincenti. Vedremo più avanti se e in che termini la Corte di Giustizia dell'Unione europea abbia fatto propria questa impostazione.

3. La partecipazione ad attività terroristiche e l'esclusione dal riconoscimento dello status di rifugiato: la posizione della Corte di giustizia dell'Unione europea

La delicata questione del significato di atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite è stata affrontata anche in alcune sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. La giurisprudenza che ci accingiamo a analizzare concerne, inoltre, l'applicazione della clausola di esclusione dello status di rifugiato a individui sospettati di aver commesso (o di aver favorito la commissione di) atti terroristici.

In tale ambito, appaiono particolarmente rilevanti le decisioni concernenti i rinvii pregiudiziali nei casi *B&D*¹⁸ e più recentemente¹⁹ nel caso *Lounani*²⁰ che costituiranno l'oggetto dell'analisi svolta nei paragrafi che seguono allo scopo di determinare le analogie e le differenze esistenti tra il sistema universale e quello europeo in materia di negazione dello status di rifugiato.

¹⁷ Ciò tanto più nel caso dell'art. 1F(c) che fa riferimento al fatto che l'individuo in questione “*si è reso colpevole* di atti contrari ai principi e finalità delle Nazioni Unite”. In dottrina si è evidenziato che tale soglia potrebbe essere posta nell'esistenza di prove sufficienti per aprire un procedimento penale nei confronti dell'individuo davanti ad un tribunale nazionale, cfr., G. GILBERT, *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, cit., p. 470; F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, cit., p. 36.

¹⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 9 novembre 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B&D*, cause C-57/09 e C-101/09.

¹⁹ Si ricorda che tutti i casi richiamati hanno riguardato l'applicazione della precedente direttiva qualifiche e non della direttiva 2011/95 perché i fatti contestati sono avvenuti prima dell'entrata in vigore di quest'ultima. Tuttavia, data la perfetta rispondenza tra le clausole di esclusione del riconoscimento dello status di rifugiato nei due atti, ciò non ha alcun effetto sull'economia del discorso qui sviluppato.

²⁰ Corte di Giustizia, sentenza del 31 gennaio 2017, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, causa C-573/14.

3.1. Il caso *Bundesrepublik Deutschland c. B&D*

I primi due casi hanno riguardato cittadini turchi che avevano militato nel/o dato sostegno al PKK e erano, poi, fuggiti in Germania dove avevano presentato una domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato fondata sul timore di essere perseguitati e sottoposti a tortura e trattamenti inumani e degradanti se rimpatriati. In entrambi i casi, le autorità giudiziarie nazionali hanno in primo grado negato o revocato (nel secondo caso) lo *status* di rifugiato, per poi concedere detto *status* in appello. Su tali decisioni è stato proposto un ricorso per revisione davanti alla Corte federale amministrativa che ha presentato domanda pregiudiziale alla CGUE. Detta domanda riguardava i seguenti aspetti: se l'essere membro di un gruppo che compare nella lista allegata alla posizione comune 2001/931 e che opera con metodi terroristici configuri un reato grave di diritto comune oppure un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite; se l'esclusione dal riconoscimento dello *status* di rifugiato presupponga un vaglio di proporzionalità; se lo straniero possa continuare a godere del diritto di asilo in base alle norme costituzionali nazionali sebbene sussista una delle cause di esclusione previste dalla direttiva del 2004.

Rinviando al paragrafo che segue l'esame dell'ultima questione pregiudiziale, si evidenzia, innanzitutto, che nell'opinione della Corte gli atti di natura terroristica, in quanto atti violenti nei confronti di popolazioni civili, possono essere considerati sia gravi reati di diritto comune sia atti contrari ai principi e alle finalità della Carta delle Nazioni Unite, in base alle risoluzioni 1373(2001) e 1377(2001) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Ne deriva che le autorità degli Stati membri possono legittimamente applicare l'art. 12.2 sia let. b) che let. c) della direttiva ad una persona che, facendo parte di un'organizzazione terroristica, sia stata coinvolta in atti terroristici internazionali²¹. La Corte specifica, tuttavia, che la mera appartenenza ad un gruppo terroristico non può giustificare la negazione automatica dello *status* di rifugiato. La decisione di negare tale *status* ad un individuo che, per il resto, soddisfa i criteri necessari per ottenerlo deve essere subordinata ad un esame individuale di fatti precisi che permettano alle autorità nazionali di valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che la persona in questione abbia commesso un reato grave di diritto comune o un atto contrario ai fini e ai principi dell'ONU. In altri termini, deve essere accertata una responsabilità individuale nella commissione degli atti oggetto del giudizio. Ciò vale anche nel caso in cui il gruppo in questione sia inserito nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931, non potendo sussistere, per i motivi poco sopra evidenziati, una relazione diretta tra l'inserimento in tale elenco e la negazione dello *status* per i membri dei gruppi considerati.

Ovviamente, il fatto che una organizzazione sia inserita nel suddetto elenco consente di presumerne la natura terroristica il che è un elemento che l'autorità nazionale deve prendere in considerazione nel valutare la posizione dell'individuo membro, ma non può comunque costituire il solo motivo per fondare la decisione in parola. Infatti “i

²¹ Corte di giustizia, *B&D*, cit., parr. 80-84.

presupposti in base ai quali sono state inserite in tale elenco le due organizzazioni delle quali hanno fatto rispettivamente parte i resistenti nelle cause principali non possono essere comparati alla valutazione individuale di fatti precisi che deve precedere qualsiasi decisione di escludere una persona dallo *status* di rifugiato ai sensi dell'art. 12, n. 2, lett. b) o c), della direttiva"²².

Ciò appare in linea con i limiti discendenti dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Infatti, va evidenziato che devono essere rispettati due requisiti, in relazione alla determinazione del grado di coinvolgimento di un individuo in un atto terroristico, affinché la clausola prevista dall'art. 1F risulti applicabile.

In primo luogo, detti atti devono raggiungere la gravità richiesta in termini di impatto sull'ordinamento internazionale e di conseguenze per la pace e la sicurezza internazionali per essere considerati atti rientranti nella clausola di esclusione dello *status* di rifugiato. In secondo luogo, deve essere fatto un esame approfondito delle circostanze del caso così da stabilire, sulla base di prove credibili e affidabili, l'effettivo livello di coinvolgimento dell'individuo richiedente rifugio nel suddetto atto terroristico.

Non è, quindi, sufficiente a permettere l'applicazione della clausola poco sopra richiamata la mera qualifica di un atto come "terroristico" o il fatto che il soggetto in questione sia considerato un terrorista o sia membro di un gruppo definito terroristico. E ciò per due ordini di motivi.

Da un lato, un atto o un gruppo può essere definito terroristico per motivi politici. Si pensi a quanto avvenuto in Libia nel 2011 dove il Governo di Gheddafi qualificò il *National Transitional Council* come un gruppo terroristico ai livelli di Al-Quaeda²³. A livello interno la delegittimazione dell'avversario politico può passare anche attraverso un utilizzo strumentale e fuorviante del termine terrorismo e, quindi, far derivare da ciò la conseguenza automatica della negazione dello *status* di rifugiato sarebbe del tutto incompatibile con lo spirito della Convenzione di Ginevra del 1951 e con i limiti che circondano l'applicazione dell'art. 1F.

Dall'altro canto, anche la qualificazione di un atto o di un gruppo o di un individuo come "terrorista" da parte di organismi internazionali, sebbene possa apparire più "oggettiva" rispetto a quella data da un governo nazionale, si basa spesso su decisioni di natura più politica che giuridica e persegue un obiettivo differente rispetto a quello che si pone l'art. 1F, ossia mira all'adozione di misure di lotta al terrorismo internazionale e, nello specifico, di sanzioni mirate. D'altra parte, le stesse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza concernenti la lotta al terrorismo devono essere applicate interpretandole alla luce dei limiti imposti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 dato che le risoluzioni medesime richiamano il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e delle norme in materia di rifugiati. Di conseguenza, l'inclusione in una delle suddette liste non può essere una base sufficiente e legittima a rendere automaticamente applicabile tale articolo in mancanza di un esame specifico del

²² Corte di giustizia, *B&D*, cit., par. 91.

²³ Cfr., I. BLACK, *Lybia Rebels Reject Al-Qaida Spin*, in *The Guardian*, 1 marzo 2011.

coinvolgimento dell'individuo richiedente rifugio nell'atto di terrorismo e nel gruppo considerato.

Ciò appare tanto più giustificato se si prendono in considerazione, ad esempio, le forti criticità incontrate dalla procedura di *listing* (e di *delisting*) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (e anche della UE) in termini di rispetto dei diritti dell'individuo, *in primis* del diritto ad un equo processo²⁴.

Nel caso in oggetto, poi, la Corte, indica alcuni elementi che possono soccorrere il giudice nazionale nel determinare la responsabilità individuale nella commissione di un atto rientrante nell'applicazione dell'art. 12 della direttiva, vale a dire: il ruolo da esso svolto effettivamente nel compimento dell'atto contestato, la sua posizione all'interno dell'organizzazione, il grado di conoscenza che aveva o che si presume potesse avere delle attività di tale gruppo, il fatto che il suo comportamento sia frutto di pressioni o di una libera scelta.

Il giudice europeo nega, invece, che l'esclusione dallo *status* di rifugiato in base al suddetto articolo sia subordinata ad un test di proporzionalità alla luce delle circostanze del caso (come, invece, sostenuto dall'Avvocato generale Mengozzi²⁵) e ciò allo scopo di garantire maggiormente l'individuo attraverso un bilanciamento della gravità degli atti commessi con la natura del rischio affrontato dal Paese di arrivo. Nell'opinione della Corte, la decisione di escludere un individuo dal suddetto *status* si fonda sulla gravità dei fatti a lui contestati, gravità che, come visto, deve essere di un grado tale da rendere applicabile la direttiva. Dato che le autorità nazionali, nell'ambito di tale valutazione, già considerano tutte le circostanze del caso al fine di determinare la responsabilità individuale non è possibile obbligarle ad un esame di proporzionalità che comporterebbe di considerare nuovamente la gravità dei fatti contestati.

L'impostazione generale della Corte appare tendenzialmente in linea con la Convenzione di Ginevra e i limiti relativi all'applicazione dell'art. 1F(c) richiedendo, da un lato, che gli atti considerati siano di una certa gravità per permettere l'applicazione della direttiva e, dall'altro, che la decisione circa la negazione dello *status* di rifugiato sia fondata su una valutazione della responsabilità individuale, escludendo qualsiasi automaticità tra l'inserimento nelle liste internazionali di sospetti terroristi e l'esclusione dal suddetto *status*. In tale ambito, tuttavia, la Corte avrebbe potuto dedicare un po' più di attenzione all'analisi del concetto di atti contrari ai principi e agli scopi dell'ONU. Infatti, al di là del riferimento agli artt. 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite e alle risoluzioni 1373 e 1377 adottate dal Consiglio di Sicurezza nel 2001 in materia di lotta al

²⁴ Per un'analisi di tali aspetti, si veda, tra gli altri, P. DE SENA, *Comunità internazionale e individui nella prassi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di lotta al terrorismo*, in M. TEDESCH (a cura di), *Comunità e soggettività*, Cosenza, 2006, p. 367 ss.; M. ARCARI, *Sviluppi in tema di tutela dei diritti di individui iscritti nelle liste dei comitati delle sanzioni del Consiglio di Sicurezza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 657 ss.; R. CADIN, C. CARLETTI, N. COLACINO, S. COTURA, A. GUARINO, *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e tutela dei diritti umani*, Torino, 2012; A. BUFALINI, P. PALCHETTI, *Potere, sicurezza e diritti dei terroristi (o presunti tali)*, in A. BALLARINI (a cura di), *Prometeo. Studi sull'uguaglianza, la democrazia, la laicità dello Stato*, Torino, 2015, p. 155 ss.

²⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale PAOLO MENGOZZI, 1 giugno 2010, *Bundesrepublik Deutschland c. B&D*, cause C-57/09 e C-101/09, par. 89 ss.

terrorismo, nulla è detto circa il livello di gravità richiesto perché un atto rientri nella fattispecie considerate. Certo, si potrebbe affermare che la Corte abbia ritenuto non necessario soffermarsi su questo punto lasciando alle autorità nazionali la libertà di determinare tale soglia sulla base dei limiti derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dell'interpretazione che è stata data delle clausole di esclusione ivi contenute, *in primis* dall'UNHCR. Tuttavia, non essendo certo questo un aspetto secondario, la Corte avrebbe potuto per lo meno fare un rinvio alla suddetta Convenzione.

3.2. La sentenza *Lounani*

Con la sentenza *Lounani* la Corte di giustizia se, da un parte, ribadisce gli aspetti essenziali poco sopra richiamati (gravità e esame della responsabilità individuale in base alle circostanze del caso), dall'altro, sembra andare un po' oltre, cercando di specificare il contenuto degli atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite e dedicando una particolare attenzione agli aspetti preventivi della lotta al terrorismo²⁶.

Il giudice di Lussemburgo, infatti, afferma che lo *status* di rifugiato può essere legittimamente negato a chi, come il Sig. Lounani, pur non avendo commesso atti terroristici, sia stato comunque condannato per terrorismo avendo sostenuto un gruppo terroristico attraverso il supporto logistico, la contraffazione e la cessione fraudolenta di passaporti nonché la partecipazione all'organizzazione di una filiera per l'invio di volontari in Iraq.

Innanzitutto, la Corte, rispondendo alla prima questione pregiudiziale, esclude che per poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 12.2 della direttiva sia necessario aver subito una condanna penale per reati di terrorismo ai sensi dell'art. 1, par. 1, della decisione quadro 2002/475²⁷. Ciò appare giustificabile sia in base alla formulazione della direttiva che in relazione alla Convenzione di Ginevra dato che, come visto precedentemente, queste non richiedono che vi sia una condanna penale perché si possano applicare le clausole di esclusione nei confronti di un individuo²⁸. Inoltre, non si può non

²⁶ D'altra parte, anche la recente adozione della direttiva 2017/541 è testimonianza della sempre maggiore "attenzione" dedicata dalla UE agli aspetti preventivi del fenomeno terroristico e, in particolare, alla lotta alla minaccia rappresentata dai c.d. *foreign fighters*, come richiesto anche dagli obblighi internazionali in materia (Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio *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*, 15 marzo 2017, in GUUE L88). È stato evidenziato che tale direttiva, pur volendo dare una definizione di atti terroristici, prevede delle categorie troppo ampie e in cui nulla viene specificato, ad esempio, circa il livello di coinvolgimento di un individuo nelle attività di un gruppo terroristico affinché la sua condotta possa essere considerata penalmente rilevante, il che rende difficilmente compatibile detta normativa con una effettiva tutela dei diritti dell'individuo (R. NIGRO, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel caso Lounani e le controverse motivazioni giuridiche al fine di escludere lo status di rifugiato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 565 ss., p. 574-575).

²⁷ Sul punto si veda, V. NARDONE, *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*, in *Osservatorio AIC*, 3/2017, osservatorioaic.it.

²⁸ Come evidenziato dalla Corte, se la direttiva avesse voluto stabilire una relazione tra l'applicazione dell'art. 12.1 e la decisione quadro lo avrebbe potuto fare essendo detta direttiva successiva alla decisione.

tenere conto di altri due elementi. Il primo concerne il fatto che la direttiva e la decisione quadro appartengono a due ambiti molto differenti, come sottolineato anche dall'Avvocato generale Sharpston: la direttiva persegue scopi di tipo umanitario e rientra nell'ambito del diritto di asilo e della politica dell'Unione relativa ai visti, all'immigrazione, ecc., ossia riguarda lo spazio di libertà, giustizia e sicurezza; la decisione, invece, ha natura repressiva perseguendo lo scopo di combattere il terrorismo internazionale e attiene alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Il secondo elemento è connesso al fatto che prevedere tale legame tra direttiva e decisione quadro implicherebbe un'eccessiva restrizione dell'ambito di applicazione dell'art. 12.2 della direttiva che andrebbe al di là di quanto stabilito dalla stessa e limiterebbe fortemente il concetto di atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite²⁹ in modo contrastante anche con la prassi relativa alla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato.

In secondo luogo, la Corte di giustizia, nel determinare se lo *status* di rifugiato possa essere negato non solo a chi abbia commesso atti di terrorismo ma anche a chi abbia sostenuto attivamente un gruppo terroristico, ricorda che il Consiglio di Sicurezza in varie risoluzioni, e in particolare nella 2178 (2014), ha espresso viva preoccupazione per l'espandersi del fenomeno dei *foreign fighters* e ha richiesto agli Stati membri di garantire la prevenzione e repressione delle attività di reclutamento, organizzazione o supporto a favore di questi ultimi. Ne deriva, quindi, che tali attività rientrano certamente in quelle contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite e costituiscono, di conseguenza, un valido motivo per negare lo *status* di rifugiato, tanto più che la stessa direttiva all'art. 12, par. 3 prevede che siano esclusi da tale *status* anche coloro che abbiano istigato o partecipato in altro modo ad un atto di terrorismo.

È interessante notare che la Corte, pur specificando che spetta al giudice nazionale la valutazione finale circa il fatto se determinati atti possono rivestire una gravità tale da costituire una violazione dei principi e delle finalità della Carta dell'ONU, evidenzia che la circostanza per cui un individuo sia stato condannato per la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico o l'accertamento che egli sia stato dirigente di un gruppo terroristico assumono una particolare importanza. Da un lato, a differenza del precedente B&D, la Corte sembra aver voluto fornire dei parametri di giudizio al giudice interno in una materia estremamente delicata in termini di rispetto dei diritti dell'uomo e di tutela della sicurezza internazionale e in cui gli stessi atti normativi internazionali, così come la prassi, sono lacunosi e, talvolta, discordanti. Dall'altro, il riferimento alla condanna penale come elemento importante (anche se non decisivo) per determinare il grado di gravità degli atti considerati e, quindi, l'applicabilità o meno della clausola di esclusione, pone due aspetti critici.

Il primo concerne il fatto che, così facendo, si rende meno netta la separazione tra normativa sul riconoscimento dello *status* di rifugiato e normativa attinente alla lotta al

²⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale ELEANOR SHARPSTON, 31 maggio 2016, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mustafa Lounani*, C-573/14.

terrorismo evidenziando i legami attualmente esistenti tra i due ambiti³⁰. D'altra parte, non potrebbe essere altrimenti nel momento in cui detta esclusione trae origine dalla necessità di impedire che lo *status* in questione sia strumentalizzato da quanti attentano ai principi fondamentali dell'ordinamento per raggiungere più facilmente i loro scopi. La connessione con la lotta al terrorismo diventa inevitabile: la negazione dello *status* di rifugiato diviene uno dei modi per combattere tale fenomeno (come messo in luce anche dal contenuto di numerose risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU).

Il secondo elemento critico riguarda il rischio che la condanna interna venga ad essere il solo elemento in base al quale determinare la gravità degli atti posti in essere e la responsabilità dell'individuo portando, di fatto, ad una automatica applicazione delle clausole di esclusione dallo *status* di rifugiato. Ciò, vanificherebbe, però, il richiamo al dovere del giudice di considerare *tutte* le circostanze del caso per determinare la responsabilità individuale e la gravità dell'atto in relazione alla tenuta dell'ordinamento internazionale il che sarebbe incompatibile con le norme in materia di rifugiati. Questo risulta tanto più preoccupante se si pone attenzione al fatto che l'unico parametro preso in considerazione dalla Corte per determinare se un atto debba rientrare nella fattispecie prevista dall'art. 12.2 lett. c) sono le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, aspetto su cui si tornerà a breve.

Salta, inoltre, all'attenzione il fatto che la Corte non richiami in alcun modo il dovere del giudice di determinare se il pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza che il soggetto costitutiva al momento della sua condanna continui a sussistere (come affermato, invece, nel caso *H.T.*³¹). Ciò potrebbe discendere dalla considerazione della pericolosità sociale del fenomeno terroristico che va al di là della pericolosità criminale del singolo individuo. Infatti, nel caso *H.T.*, il ricorrente era un cittadino turco che da più di trenta anni risiedeva in Germania dove nel 1993 aveva ottenuto lo *status* di rifugiato (oltre che un permesso di soggiorno a tempo indeterminato) data l'attività che aveva svolto a sostegno del PKK in esilio e la persecuzione politica cui rischiava di essere sottoposto qualora avesse fatto ritorno in Turchia. Successivamente, detta attività di sostegno è stata vietata dalle autorità tedesche e, quindi, il Sig. T. si è visto revocare sia lo *status* di rifugiato che il permesso di soggiorno a seguito di una sua condanna penale. Ora, da un punto di vista della pericolosità del fenomeno e della gravità degli atti ascritti in termini di tenuta dell'ordinamento internazionale, vi è una grande differenza tra i due casi e ciò potrebbe spiegare perché nel primo si afferma l'obbligo del giudice nazionale di determinare se ancora sussista la pericolosità dell'individuo, mentre nel secondo la Corte è silente su tale prescrizione.

La grande pericolosità sociale del fenomeno del terrorismo internazionale che mina le fondamenta della Comunità e dell'ordinamento internazionale è anche uno dei motivi che spiegano e giustificano l'inclusione tra gli atti contrari ai principi e alle finalità della Nazioni Unite non solo degli atti di terrorismo veri e propri ma anche di azioni di sostegno

³⁰ Sul punto si veda, S. COUTTS, *Terror and Exclusion in EU Asylum Law Case – C-573/14 Lounani (Grand Chamber, 31 January 2017)*, in *European Law Blog*, marzo 2017, disponibile in europeanlawblog.eu.

³¹ Cfr., Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2015, *H.T. c. Land Baden-Württemberg*, causa C-373/13.

e di fiancheggiamento a gruppi terroristici poiché anche queste, favorendo il diffondersi del fenomeno terroristico, hanno la capacità di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali e l'equilibrio dell'ordinamento internazionale.

In questo senso, la posizione della Corte appare corretta e in linea con il contenuto della Convenzione di Ginevra del 1951. Tuttavia, emergono nello specifico alcuni aspetti critici.

Innanzitutto, il fatto che il giudice europeo dichiarò che “l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2004/83 non richiede che venga dimostrato che il sig. Lounani abbia istigato o abbia altrimenti concorso alla commissione di un reato di tal genere”³² solleva notevoli perplessità. Infatti, se è vero che l'art. 12.3 (così come l'art. 1F(c)) non richiede che vi sia una dimostrazione di colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio in vista della sua applicazione, è anche vero che vi devono essere prove credibili e circostanziate per ritenere che l'individuo abbia istigato o partecipato in qualche modo alla commissione di un determinato atto. In altri termini, è necessario che vi sia un nesso con le attività effettivamente poste in essere dall'organizzazione. Interpretato diversamente l'art. 12, parr. 2 e 3, inserirebbe una clausola di esclusione estremamente ampia e che, di fatto, farebbe discendere la negazione dallo *status* dalla semplice *membership* ad un'organizzazione terroristica il che, come visto, contrasta con la prassi applicativa e interpretativa delle norme in materia di rifugiati. La Corte avrebbe, quindi, fatto bene a precisare questo aspetto poiché la sua affermazione, così come formulata, rischia di attribuire al par. 3 dell'art. 12 della direttiva un significato troppo ampio e pericoloso in termini di tutela dei diritti dell'individuo.

Dalla giurisprudenza richiamata emerge, poi, l'aspetto problematico del primato riconosciuto all'ONU e, in particolare, al Consiglio di Sicurezza in materia di terrorismo e di lotta allo stesso. Infatti, nei casi appena esaminati la determinazione da parte della Corte del contenuto di atti contrari ai principi e alle finalità dell'ONU si fonda esclusivamente sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, sebbene la direttiva affermi che ciò possa avvenire *tra l'altro* in base alle risoluzioni di quest'ultimo, lasciando, così, intendere che tale determinazione possa trovare fondamento anche in altri strumenti. Sebbene ciò potrebbe trovare una spiegazione nel ruolo preminente attribuito al Consiglio (anche dall'art. 24, par.1 della Carta dell'ONU) in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, è necessario evidenziare che il *modus operandi* della Corte, che fa degli atti di tale organo un paradigma esclusivo, non è scevro da critiche.

Infatti, così facendo, gli atti di tale organo vengono ad avere un effetto “indiretto” rispetto al loro scopo principale ma certamente non secondario, vale a dire espandere i limiti della clausola di esclusione dallo *status* di rifugiato anche all'interno dell'ordinamento della UE.

Inoltre, giova evidenziare che spesso tali risoluzioni non presentano una definizione di cosa debba intendersi per atto terroristico, il che implica di lasciare che siano le autorità nazionali a determinarne di volta in volta il contenuto. È risaputo, infatti, che a livello

³² Corte di Giustizia, *Lounani*, cit., par. 77.

internazionale non esiste una definizione condivisa di terrorismo internazionale³³ né in questo senso viene in aiuto la direttiva qualifiche dato che anch'essa è silente sul punto. Le convenzioni esistenti in materia (sia a livello universale che a livello regionale)³⁴ riguardano la proibizione di alcuni aspetti specifici, quali la presa di ostaggi o l'attacco contro persone protette o il finanziamento del terrorismo, ma non si preoccupano di dare una definizione onnicomprensiva di terrorismo. Tra gli strumenti internazionali che si occupano di terrorismo e tentano di individuare quali atti rientrano in esso sussistono, poi, forti differenze in relazione agli atti da far rientrare in tale crimine. Ad esempio, mentre secondo la risoluzione 1566 (2004) del Consiglio di Sicurezza³⁵ dovrebbero essere considerati terroristici solo gli atti che sono proibiti dalle convenzioni sulla lotta al terrorismo e che sono commessi allo scopo di causare la morte o gravi lesioni fisiche, la Posizione Comune del Consiglio europeo include anche atti che mirano a provocare massicce distruzioni di luoghi pubblici o proprietà private, infrastrutture, sistemi di trasporto e sistemi informatici con l'obiettivo di causare perdite umane o grandi perdite economiche³⁶.

Pur non spettando alla Corte dare una soluzione a tali questioni³⁷, tuttavia, essa avrebbe potuto tentare di fornire alcune indicazioni utili in relazione all'applicazione degli artt. 12.2 e 17.1 della direttiva qualifiche prendendo spunto sia dalla definizione data dal progetto relativo alla *Comprehensive Convention on International terrorism* del 2005 (che, tuttavia, non è ancora stata adottata)³⁸ sia dalla posizione del Tribunale speciale

³³ La produzione scientifica in materia è amplissima, più recentemente si veda, E. GREPPI, *Terrorism under International Law: UN and EU Definition Issues*, in M. PEDRAZZI, I. VIARENGO, A. LANG (eds.), *Individual Guarantees in the European Judicial Area in Criminal Matters*, Bruxelles, 2011, p. 21 ss.; R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, 2013.

³⁴ Si ricordano, in particolare: la *Convenzione sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili* del 1963; la *Convenzione per la soppressione dei sequestri illeciti di aeromobile* del 1970 (in relazione alla quale nel 2010 è stato adottato un Protocollo addizionale); la *Convenzione per la soppressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile* del 1971; la *Convenzione sulla prevenzione e repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette* del 1973; la *Convenzione del Consiglio d'Europa per la repressione del terrorismo* del 1977; la *Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi* del 1979; la *Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari* del 1980; il *Protocollo per la repressione di atti violenti illeciti negli aeroporti di aviazione civile internazionale, addizionale alla Convenzione per la soppressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile* del 1988; la *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima* del 1988; la *Convenzione internazionale per la repressione di attentati terroristici mediante esplosivi* del 1997; la *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo* del 1999; la *Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare* del 2005; la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo* del 2005 (in relazione alla quale nel 2015 è stato adottato un Protocollo addizionale); la *Convenzione sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale* del 2010.

³⁵ UN Doc. S/RES/1566(2004), 8 ottobre 2004, par 3.

³⁶ Cfr., Posizione comune del Consiglio europeo *relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo*, 27 dicembre 2001, 2001/931/PESC, in OJ L344, art. 1.

³⁷ Oltre a quelle poco sopra ricordate, restano ancora aperte a livello internazionale alcune questioni controverse come il rapporto tra terrorismo e movimenti che agiscono in nome dell'autodeterminazione di un popolo e tra terrorismo e atti commessi durante i conflitti armati.

³⁸ *Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*, UN Doc. A/59/894. Il progetto di Convenzione afferma che viola la Convenzione chiunque illecitamente e intenzionalmente causi la morte o gravi danni all'integrità fisica o danneggi seriamente proprietà pubbliche o private (comprese infrastrutture e trasporti) anche al fine di provocare gravi danni economici o, ancora, danneggi l'ambiente

per il Libano concernente l'esistenza di una definizione "consuetudinaria" di terrorismo³⁹. Al di là del discutibile carattere "consuetudinario" della definizione data dal Tribunale, in entrambi gli atti appena citati compaiono alcuni elementi particolarmente rilevanti ai fini dell'applicazione della clausola di esclusione prevista dalla direttiva 2011/95. Ci si riferisce al fatto che vengono considerati terroristici quegli atti criminali che mirino a diffondere la paura nelle popolazioni civili e a tentare di costringere autorità nazionali o internazionali a compiere o non compiere determinati atti. Tale tentativo di definizione sembra integrare due criteri idonei a considerare un atto quale contrario agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite: la gravità e il fatto che detto atto miri a destabilizzare l'ordinamento internazionale. Infatti, diffondere la morte e la paura tra le popolazioni civili (in un contesto che di per sé sarebbe di pace) e mirare a controllare l'azione di governi e/o organizzazioni internazionali può senza dubbio rappresentare una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali e un grave problema in termini di tenuta e stabilità dell'ordinamento internazionale. In tale senso, sembra muoversi anche la definizione data dall'art. 1 della Decisione Quadro del Consiglio 2002/475/GAI secondo cui si devono considerare terroristici gli atti: "che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di: – intimidire gravemente la popolazione, o – costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o – destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale"⁴⁰.

Ora, dato che la Corte di Lussemburgo nel caso *Lounani* si è limitata a far riferimento alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU senza aggiungere alcuna specificazione, sembrerebbe aver voluto riferirsi alla categoria degli atti terroristici generalmente intesi⁴¹, posizione che contrasta con la prassi interpretativa e applicativa della Convenzione di Ginevra del 1951 che richiede, invece, una determinazione specifica della natura terroristica degli atti.

In tale contesto, quindi, il dovere del giudice nazionale (e europeo) di vagliare attentamente le circostanze del caso e determinare se, *effettivamente*, gli atti in questione

e tutto ciò allo scopo di minacciare la popolazione o spingere un governo o un'organizzazione internazionale a fare o non fare qualcosa (art. 2).

³⁹ Secondo il Tribunale Speciale per il Libano detta definizione di terrorismo in tempo di pace comprenderebbe tre elementi: a) la perpetrazione o la minaccia di atti criminali quali uccisioni, presa di ostaggi, rapimenti; b) l'intento di diffondere la paura tra la popolazione civile o di costringere direttamente o indirettamente un'autorità nazionale o internazionale a adottare determinate azioni o a astenersi da un determinato comportamento; c) la natura transnazionale dell'atto. Cfr., *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging* (STL-11-01/1), Appeals Chamber, 16 febbraio 2011, par. 85. Per un commento alla sentenza si veda, E. VAN SLIEDREGT, L. VAN DEN HERIK, *The STL Interlocutory Decision on the Definition of Terrorism: Judicial Ingenuity or Radicalism?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2010, p. 51 ss.

⁴⁰ Cfr., Decisione quadro del Consiglio *sulla lotta contro il terrorismo*, 13 giugno 2002, 2002/475/GAI, in GUUE L164. Sull'analisi della definizione di atto terroristico data dalla decisione qui richiamata si veda, G. GUARINO, *Migrazioni, terrorismo e sovranità*, in A. DI STASI, L. KALB (a cura di), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, cit., p. 61 ss.

⁴¹ Su questo punto, R. NIGRO, *La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea nel caso Lounani e le controverse motivazioni giuridiche al fine di escludere lo status di rifugiato*, cit., p. 570.

siano di una gravità tale da giustificare la negazione dello *status* di rifugiato costituiscono una garanzia imprescindibile per dare vita a un sistema che non sia completamente squilibrato verso la tutela della sicurezza internazionale.

4. Negazione dello *status* di rifugiato e espulsione del presunto terrorista

L'ultima questione che si intende qui affrontare, ossia la possibilità che l'individuo venga espulso a seguito della negata concessione dello *status* di rifugiato, pone certamente un problema di coerenza con il sistema previsto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È noto, infatti, che a partire dal caso *Soering*⁴² la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è stata costante nell'affermare il divieto per gli Stati parti di espellere o estradare un individuo verso un Paese in cui esso corra il rischio reale di essere oggetto di una condanna capitale o di essere sottoposto a tortura, e questo a prescindere dalla pericolosità sociale dello stesso. In altri termini, il divieto in questione ha carattere assoluto e non viene meno neppure di fronte a soggetti che possano costituire una minaccia grave per la collettività⁴³. Ugualmente, la *Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o punizioni inumane e degradanti* proibisce in termini assoluti che un individuo possa essere costretto a fare ritorno in un Paese dove corra il rischio di subire atti di tortura (art. 3). Di conseguenza, uno Stato membro della UE si troverà a dover tentare di far coesistere e ricondurre a sistema normative internazionali in parte contrastanti: da un lato, la normativa dell'Unione e la Convenzione di Ginevra del 1951 che ammettono la possibilità di espellere dal proprio territorio individui cui si è negato o si è revocato lo *status* di rifugiato⁴⁴; dall'altro, il sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ma, come visto, anche di altre convenzioni) che, per via giurisprudenziale, esclude in termini assoluti la possibilità di espellere o estradare un individuo verso uno Stato dove vi è il serio rischio che la sua vita o la sua integrità fisica siano in pericolo.

La Corte di Giustizia della UE ha in parte affrontato tale aspetto nel caso *B&D* rispondendo ad una delle questioni pregiudiziali sottoposte dal giudice *a quo* ed ha

⁴² Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*.

⁴³ Proprio in relazione al carattere assoluto del divieto di espulsione su richiamato anche qualora il soggetto sia un terrorista internazionale o presunto tale, si veda Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 28 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, *Saadi c. Italia*. Interessante, anche se non attinente alla questione del terrorismo, è poi il caso *J.K e altri c. Svezia* in cui la Grande Camera della Corte di Strasburgo ha teso a sistematizzare il quadro giuridico applicabile ai casi di espulsione evidenziandone i principi guida (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 23 agosto del 2016, ricorso n. 59166/12, *J.K e altri c. Svezia*). Cfr., G. FERNANDEZ ARRIBAS, *A European Court of Human Rights' Systematization of Principles Applicable to Expulsion Cases*, in *European Papers*, 2017, disponibile in europeanpapers.eu.

⁴⁴ La Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiati prevede, infatti, agli artt. 32 e 33 delle deroghe al principio di *non-refoulement* affermando la facoltà degli Stati di espellere un rifugiato regolarmente residente sul loro territorio per motivi di sicurezza o di ordine pubblico o nel caso in cui egli costituisca una minaccia per la collettività del Paese ospitante. La medesima facoltà nei limiti appena richiamati è prevista dall'art. 21 della direttiva.

affermato che “gli Stati membri possono riconoscere un diritto d’asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo *status* di rifugiato ai sensi dell’art. 12, n. 2, di tale direttiva”⁴⁵. La Corte, tuttavia, specifica che affinché ciò sia possibile senza violare la direttiva è necessario che il tipo di protezione riconosciuta in base alla normativa nazionale per ragioni caritatevoli o umanitarie non comporti un rischio di confusione con lo *status* di rifugiato ai sensi della direttiva. Questo limite viene posto per garantire il rispetto dell’obiettivo perseguito dalla direttiva nel prevedere le clausole di esclusione: preservare la credibilità del sistema di protezione ivi sancito e evitare che esso possa essere indebitamente utilizzato da quanti vogliono attentare ai principi fondamentali dell’ordinamento europeo e internazionale.

In termini generali, la soluzione prospettata renderebbe possibile evitare l’espulsione anche di coloro che non possono accedere allo *status* di rifugiato perché sospetti terroristi qualora vi fossero gravi indizi che tale espulsione metterebbe in pericolo la vita e l’integrità fisica e psichica dei soggetti coinvolti. In tale modo, non solo si garantirebbe il rispetto della CEDU ma ci si porrebbe anche nel solco della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE che ha riaffermato il carattere assoluto del divieto di tortura⁴⁶. Tuttavia, le autorità dei singoli Stati, per rendere effettivamente praticabile la soluzione prospettata, dovrebbero sviluppare un sistema di protezione nazionale che abbia caratteristiche diverse e ben distinte dal riconoscimento dello *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria dato che, in base alla direttiva, entrambi non possono essere accordati a un individuo che si sia reso colpevole di atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite.

Un esempio in tale senso è costituito dal permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto in Italia dal Testo Unico sull’Immigrazione⁴⁷. Tale permesso di soggiorno può essere rilasciato nei confronti di coloro che non soddisfano i requisiti per avere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, ma che comunque non possono essere allontanati dal territorio nazionale per ragioni umanitarie (innanzitutto nel caso in cui essi possano essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, religione, o oggetto di tortura o altri trattamenti inumani e degradanti, ecc.) o perché ciò è vietato dagli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato. Si prevede, quindi, un sistema di tutela differenziato rispetto al riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria che è in linea con quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE nel caso *B&D*.

Dall’altro, questo tipo di protezione nazionale dovrebbe prevedere anche misure di garanzia della sicurezza nazionale e internazionale allo scopo di evitare che il soggetto considerato possa continuare a compiere atti che mettano in pericolo l’ordinamento internazionale. Così facendo, si riuscirebbe anche a rispettare quanto richiesto dalle Nazioni Unite agli Stati membri in termini di controllo e di repressione delle attività di

⁴⁵ Corte di giustizia, *B&D*, cit., par. 121.

⁴⁶ Corte di giustizia, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K., H.F., A.S. c. Republika Slovenija*, causa C-578/16, par. 59.

⁴⁷ Cfr., d.lgs. 286/98 del 25 luglio 1998.

terrorismo o di sostegno allo stesso. D'altra parte, non è possibile dimenticare che le risoluzioni del Consiglio di sicurezza in materia chiedono anche il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani (nonché delle norme in materia di rifugiati) e, quindi, una normativa che permetta di non espellere gli individui verso Paesi dove corrano il serio rischio di subire tortura o di mettere in pericolo la loro vita sarebbe del tutto compatibile anche con le suddette risoluzioni.

Più in generale, soluzioni di questo tipo favoriscono l'affermarsi dell'irrinunciabile equilibrio tra esigenze di protezione dei diritti dell'individuo e necessità di tutela della sicurezza nazionale e internazionale che è il solo e vero antidoto per la difesa dell'ordinamento internazionale (e dei suoi principi fondamentali) da fenomeni gravi come quello del terrorismo.

ABSTRACT: La direttiva 2011/95 dell'Unione europea affronta una questione particolarmente spinosa: la relazione tra terrorismo e negazione dello *status* di rifugiato. Infatti, l'art. 12 della direttiva prevede che detto *status* non possa essere riconosciuto qualora vi siano seri motivi per ritenere che un individuo abbia compiuto atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Lo scritto tende ad analizzare il contenuto e i limiti della suddetta clausola di esclusione in relazione alla commissione di atti di terrorismo, partendo dall'esame dell'art. 1F(c) della *Convenzione sullo status dei rifugiati*. La giurisprudenza della Corte di giustizia viene, quindi, presa in esame al fine di evidenziare il significato e l'applicazione data a tale clausola nel contesto dell'Unione europea. Infine, lo studio tratta della relazione esistente tra clausola di esclusione dallo *status* di rifugiato e possibilità di espulsione del soggetto in questione in un'ottica di coordinamento con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 3 CEDU.

KEYWORDS: terrorismo – *status* rifugiato – caso *B&D* – caso *Lounani* – art. 3 CEDU.

FIGHT AGAINST TERRORISM AND GRANTING OF REFUGEE *STATUS* IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK AND IN THE EUROPEAN JURISPRUDENCE: A DIFFICULT RELATIONSHIP

ABSTRACT: The European Union directive 2011/95 deals with a very thorny question: the relationship between terrorism and the denial of refugee *status*. In fact, Article 12 of the directive provides that a person is not recognized as a refugee where there are serious reasons for considering that he or she has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations. This paper aims to explore the content and limits of this exclusion clause in relation with acts of terrorism, analysing the article 1F(c) of the *Convention relating to the status of refugees* as a starting point.

The jurisprudence of the EU Court of Justice is analysed to highlight the extent and the implementation of this clause in the European Union context. Finally, the paper deals with the question of the relationship between the exclusion clause and the expulsion of terrorists taking also into account the jurisprudence of the European Court of Human Rights on Article 3 ECHR.

KEYWORDS: terrorism – refugee *status* – *B&D* case – *Lounani* case – art. 3 ECHR.