Analisi giuridica

Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche

Seconda edizione

EASO Professional Development Series for members of courts and tribunals

Aggiornato da IARMJ-Europe ai sensi di un contratto stipulato con l'EASO

2020

Il materiale dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) per lo sviluppo professionale è stato creato in cooperazione con i membri degli organi giudiziari e include tra le altre le seguenti pubblicazioni:

- Articolo 15, lettera c), della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE), 2014;
- Introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals (Introduzione al sistema europeo comune di asilo per gli organi giudiziari), 2016;
- Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System (Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo), 2018;
- Procedure di asilo e principio di *non-refoulement*, 2018;
- Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi di origine, 2018;
- Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo, 2019;
- Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE), 2020;
- Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) (Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE), 2020, seconda edizione;
- Vulnerability in the context of applications for international protection (La vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale), 2021;
- Ending international protection (Cessazione della protezione internazionale), 2021, seconda edizione;
- Qualification for international protection (Requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale), 2022, seconda edizione

La serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale consta di analisi giuridiche, note orientative per i formatori di personale giudiziario e raccolte di giurisprudenza per ogni argomento trattato; include altresì informazioni sui paesi di origine comprendenti una guida giuridica pratica corredata da una raccolta di giurisprudenza. Tutto il materiale è stato redatto in inglese. Per maggiori informazioni sulle pubblicazioni e sulle altre versioni linguistiche eventualmente disponibili, si prega di visitare la pagina https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/courts-and-tribunals.

La qualità della presente traduzione non è stata verificata dalle autorità nazionali competenti. Qualora la traduzione risultasse non conforme alla terminologia utilizzata a livello nazionale, si prega di contattare EUAA.

Analisi giuridica

Esclusione:
articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche

Seconda edizione

Serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari

Aggiornato da IARMJ-Europe
ai sensi di un contratto stipulato con l'EASO

2020

Manoscritto completato nel dicembre 2019.

L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

Illustrazione di copertina, baldyrgan © Shutterstock

Foto di copertina, Vladstudioraw, © iStock, 27 agosto 2016

Print ISBN 978-92-9485-187-1 doi:10.2847/42532 BZ-02-20-007-IT-C
PDF ISBN 978-92-9485-201-4 doi:10.2847/030326 BZ-02-20-007-IT-N

© Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, 2020

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, è necessaria l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.

Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è un'Agenzia dell'Unione europea che svolge un ruolo primario nello sviluppo concreto del sistema europeo comune di asilo (CEAS). L'Ufficio è stato creato allo scopo di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e aiutare gli Stati membri a ottemperare all'obbligo europeo e internazionale di garantire protezione a quanti ne hanno bisogno.

L'articolo 6 del regolamento che istituisce l'EASO ([1]) (di seguito: il regolamento) specifica che l'Agenzia organizza e sviluppa la formazione destinata ai membri degli organi giudiziari negli Stati membri. A tal fine, l'EASO si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti tenendo conto della cooperazione dell'Unione europea in tale settore, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali.

Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato e della migrazione

L'Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato e della migrazione (*International Association of Refugee and Migration Judges*, IARMJ) ([2]) è un'associazione transnazionale senza scopo di lucro che cerca di promuovere il riconoscimento del principio secondo cui la protezione contro la persecuzione in ragione della razza, la religione, la cittadinanza, l'appartenenza a un determinato gruppo sociale o l'opinione politica costituisce un diritto individuale sancito dal diritto internazionale e che la determinazione dello status di rifugiato e la sua cessazione devono rispettare i principi dello Stato di diritto. Fin dalla sua fondazione nel 1997, l'Associazione si occupa attivamente della formazione di giudici che seguono casi di asilo in tutto il mondo. La sezione europea dell'IARMJ (IARMJ-Europe) è l'organo regionale rappresentativo dei giudici e dei membri degli organi giudiziari in Europa. Uno degli obiettivi specifici della sezione in base al suo atto costitutivo è «migliorare le conoscenze e le competenze e lo scambio di opinioni ed esperienze dei giudici su tutte le questioni relative all'applicazione e al funzionamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS)».

([1]) Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11).

([2]) Precedentemente nota come Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato (IARLJ).

Autori

La presente analisi giuridica è l'esito di un processo in cui collaborano due elementi: un team editoriale costituito da membri degli organi giudiziari che si assumono la responsabilità generale del prodotto finale e tre ricercatori competenti incaricati della redazione.

Il team editoriale, che comprendeva giudici e membri degli organi giudiziari in carica con una vasta esperienza e competenza nel settore del diritto di asilo, è stato selezionato sotto l'egida di un gruppo di monitoraggio congiunto. Tale processo è concepito per garantire l'integrità del principio dell'indipendenza della magistratura così come lo sviluppo e la realizzazione della serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari nel quadro di orientamenti forniti dalla magistratura stessa. Da parte sua il gruppo di monitoraggio congiunto è composto da rappresentanti delle parti contraenti, ossia dell'EASO e dell'IARMJ-Europe. Il team editoriale ha rivisto le bozze, fornito istruzioni dettagliate al team redazionale, formulato modifiche e operato in qualità di organo decisionale supremo per quanto concerne l'ambito, la struttura, il contenuto e la progettazione dell'attività. Il lavoro del team editoriale si è svolto mediante regolari comunicazioni elettroniche e/o telefoniche.

Membri degli organi giudiziari costituenti il team editoriale

La presente analisi giuridica è opera del team editoriale costituito dai seguenti membri degli organi giudiziari: **Hugo Storey** (Regno Unito, presidente), **Hilkka Becker** (Irlanda), **Jakub Camrda** (Cechia), **Harald Dörig** (Germania), **Catherine Koutsopoulou** (Grecia), **Florence Malvasio** (Francia), **Liesbeth Steendijk** (Paesi Bassi) e **Boštjan Zalar** (Slovenia). Il team editoriale è stato sostenuto e assistito nel suo compito dalla coordinatrice del progetto, **Clara Odofin**.

Redattori

Hugh Massey (consulente) è stato il redattore principale, affiancato da **Hilkka Becker** (membro dell'organo giudiziario International Protection Appeals Tribunal, Irlanda) e **Liesbeth Steendijk** (giudice, Consiglio di Stato, Paesi Bassi). **Frances Nicholson** (consulente) e **Claire Thomas** (consulente) hanno fornito sostegno redazionale.

Ringraziamenti

Osservazioni sono pervenute a titolo personale dal giudice Lars Bay Larsen e dal referendario Yann Laurans della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha espresso il proprio parere sul progetto di testo. Gli esperti dell'EASO hanno ulteriormente esaminato il materiale e fornito osservazioni all'IARMJ.

Nella stesura definitiva del testo in vista della pubblicazione, il team editoriale ha preso in considerazione tutte le osservazioni presentate. I membri del team e l'EASO sono grati a tutti coloro che hanno formulato osservazioni, che sono state molto utili per dare una veste definitiva alla presente analisi giuridica.

La metodologia adottata per la realizzazione della presente analisi è definita nell'Appendice F Metodologia.

La presente analisi giuridica sarà aggiornata dall'EASO in base alle necessità e in conformità con la metodologia stabilita per la serie di pubblicazioni EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari.

Contents

Prefazione **13**

Domande essenziali **16**

Parte 1: Introduzione generale **18**

1.1 Ambito di applicazione 18

1.2 Le clausole di esclusione 18

1.3 Logica dell'esclusione 21

1.3.1 Esclusione dallo status di rifugiato (articolo 12) 21

1.3.2 Esclusione dall'ammissibilità a beneficiare della protezione sussidiaria (articolo 17) 23

1.3.3 Disposizioni più favorevoli 24

1.3.4 Natura eccezionale dell'esclusione 25

1.4 Onere della prova 25

1.5 Ordine di analisi: inclusione prima dell'esclusione? 26

1.6 Persone escluse dalla protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche (rifusione) 28

1.7 Decisioni sulle procedure di esclusione e di estradizione 29

Parte 2: Esclusione di persone che non necessitano dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafo 1) **31**

2.1 Introduzione 31

2.2 Persone che ricevono protezione o assistenza da organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR [articolo 12, paragrafo 1, lettera a)] 32

2.2.1 Esclusione dallo status di rifugiato [articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase] 35

2.2.1.1 Persone che possono beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA 36

2.2.1.2 Prove del ricorso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA 38

2.2.1.3 Persone che beneficiano «attualmente» della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA 38

2.2.2 Diritto ipso facto allo status di rifugiato [articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase] 39

2.2.2.1 Cessazione della protezione o dell'assistenza 41

2.3 Persone alle quali sono riconosciuti i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del loro paese di residenza [articolo 12, paragrafo 1, lettera b)] 43

2.3.1 Residenza in un paese diverso dal paese di origine 45

2.3.2 Diritti e obblighi connessi al possesso della cittadinanza 45

Parte 3: Esclusione di persone considerate non meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafi 2 e 3) **47**

3.1 Introduzione 47

3.1.1 Esclusione e terrorismo 48

3.1.2 Distinzione tra esclusione dallo status di rifugiato e azione penale nei confronti di un reato e suo sanzionamento 54

3.1.3 Proporzionalità: perché è inappropriata? 55

3.1.4 Atti che rientrano in più di un motivo di esclusione dallo status di rifugiato 56
3.2 Fondati motivi per ritenere 57
3.3 Crimine contro la pace, crimine di guerra e crimine contro l'umanità [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)] 60
3.3.1 Strumenti internazionali che definiscono i crimini elencati all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a) 60
3.3.1.1 Statuto di Roma 62
3.3.2 Crimine contro la pace [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)] 65
3.3.3 Crimine di guerra [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)] 68
3.3.3.1 Elementi contestuali di un crimine di guerra 71
3.3.3.2 Crimini di guerra nei conflitti armati internazionali 72
3.3.3.3 Crimini di guerra nei conflitti armati non internazionali 77
3.3.4 Crimine contro l'umanità [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)] 80
3.3.4.1 Elementi contestuali di un crimine contro l'umanità 81
3.3.4.2 Atti sottostanti 82
3.3.4.3 Significato di «esteso» e «sistematico» 83
3.4 Reati gravi di diritto comune [articolo 12, paragrafo 2, lettera b)] 84
3.4.1 Ambito di applicazione materiale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) 85
3.4.1.1 Reato grave 86
3.4.1.2 Reato di diritto comune 87
3.4.1.3 Applicabilità dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), ad atti non vietati dal diritto internazionale umanitario se commessi nell'ambito di conflitti armati 91
3.4.2 Ambito di applicazione territoriale e temporale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) 92
3.5 Atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 12, paragrafo 2, lettera c)] 93
3.5.1 Qualificazione giuridica degli atti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) 94
3.5.2 Ambito di applicazione materiale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) 95
3.5.2.1 Il terrorismo come atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite 95
3.5.2.2 Esempi di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite 98
3.5.3 Ambito di applicazione personale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) 103
3.6 Responsabilità individuale 104
3.6.1 Criteri per la determinazione della responsabilità individuale 105
3.6.1.1 Elementi materiali dell'atto – actus reus 106
3.6.1.2 Elementi psicologici dell'atto – mens rea 107
3.6.2 Commissione diretta di reati o atti che danno luogo a esclusione 109
3.6.3 Istigazione o concorso in altro modo 111
3.6.3.1 Istigazione 112
3.6.3.2 Concorso 113

3.6.3.3 Impresa criminale congiunta/responsabilità per scopi comuni 115
3.6.3.4 Responsabilità dei capi militari e di altri superiori gerarchici 115
3.6.3.5 Appartenenza e presunzione di responsabilità individuale ... 116
3.6.4 Motivi che ostano alla responsabilità individuale 121
3.6.4.1 Ordini di superiori 123
3.6.4.2 Mancanza di capacità 124
3.6.4.3 Coercizione 124
3.6.4.4 Legittima difesa 126
3.7 Espiazione 126
Parte 4: Esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17) **129**
4.1 Introduzione 129
4.2 Motivi obbligatori di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17, paragrafi 1 e 2) 130
4.2.1 Fondati motivi 130
4.2.2 Reati e atti che danno luogo a esclusione 130
4.2.2.1 Crimine contro la pace, crimine di guerra e crimine contro l'umanità [articolo 17, paragrafo 1, lettera a)] 130
4.2.2.2 Reato grave [articolo 17, paragrafo 1, lettera b)] 131
4.2.2.3 Atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 17, paragrafo 1, lettera c)] 131
4.2.3 Responsabilità individuale 131
4.2.4 Espiazione 131
4.2.5 Pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato membro [articolo 17, paragrafo 1, lettera d)] 132
4.3 Motivo facoltativo di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17, paragrafo 3) 134
Parte 5: Questioni specifiche relative alla valutazione dell'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e dell'articolo 17 ..... **135**
5.1 Individuazione di potenziali casi di esclusione 135
5.2 Uso di informazioni classificate 136
5.3 Valutazione delle prove e credibilità 141
Appendice A: Diagrammi decisionali **143**
Appendice B: Selezione di strumenti in materia di terrorismo **154**
Appendice C: Selezione di disposizioni giuridiche internazionali pertinenti **160**
Appendice D: Antecedenti dello Statuto di Roma **174**
Appendice E: Fonti primarie **184**
Appendice F: Metodologia **201**
Appendice G: Bibliografia selezionata **202**

Elenco delle abbreviazioni

Accordo di Londra	Accordo per perseguire e punire i principali criminali di guerra dell'Asse europeo
Articolo 3 comune	Articolo 3 comune delle quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949
BVerwG	Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*) (Germania)
CEAS	Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System*)
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CERI	Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione (*Consolidated Eligibility and Registration Instructions*)
CG	Convenzione di Ginevra (termine utilizzato per fare riferimento a una delle convenzioni di Ginevra nelle tabelle o nelle note a piè di pagina)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Corte internazionale di giustizia
CNDA	Corte nazionale per il diritto di asilo (*Cour nationale du droit d'asile*) (Francia)
Convenzione sui rifugiati	Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), modificata dal relativo protocollo (1967) (denominata «convenzione di Ginevra» nella legislazione UE sull'asilo così come dalla Corte di giustizia dell'Unione europea)
Convenzione sul genocidio	Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio
Convenzioni di Ginevra	Le quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949: (I) *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* [convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna]; (II) *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea* [convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare]; (III) *Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War* [convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra]; (IV) *Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* [convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra]

Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPI	Corte penale internazionale
Direttiva qualifiche (DQ)	Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta
Direttiva qualifiche (rifusione)	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
DIU	Diritto internazionale umanitario
DPA (rifusione)	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
EMN	Rete europea sulle migrazioni
EWCA	Corte d'appello di Inghilterra e Galles (*England and Wales Court of Appeal*) (Regno Unito)
FDLR	Forze democratiche di liberazione del Ruanda (*Forces démocratiques de libération du Rwanda*)
IARMJ	Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato e della migrazione (*International Association of Refugee and Migration Judges*)
ICTR	Tribunale penale internazionale per il Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*)
ICTY	Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*)
IJRL	Gazzetta internazionale del diritto del rifugiato
IMT	Tribunale militare internazionale (*International Military Tribunal*)
IRMCT	Meccanismo residuale dei tribunali penali internazionali
ISAF	Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (*International Security Assistance Force*) (in Afghanistan)
ISIL	Stato islamico dell'Iraq e del Levante

OFPRA	Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e delle persone apolidi (*Office français de protection des réfugiés et apatrides)*
ONU	Nazioni Unite
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PKK	Partito dei lavoratori del Kurdistan
Protocollo addizionale I	*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts* [Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali] (Protocollo I)
Protocollo addizionale II	*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts* [Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali] (Protocollo II)
Sfollati	Sfollati in seguito alle ostilità del 1967 e delle successive ostilità arabo-israeliane
Stati membri	Stati membri dell'Unione europea e dei paesi associati
Statuto di Roma	Statuto di Roma della Corte penale internazionale
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tigri tamil	Tigri per la liberazione della patria tamil
TSRSL	Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone (*Residual Special Court for Sierra Leone*)
TSSL	Tribunale speciale per la Sierra Leone
UE	Unione europea
UK	Regno Unito
UKUT	Tribunale superiore del Regno Unito (*United Kingdom Upper Tribunal*)
UNGA	Assemblea generale delle Nazioni Unite
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*)
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*)
UNSC	Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (*United Nations Security Council*)
UNTS	Serie dei trattati delle Nazioni Unite (*United Nations Treaty Series*)

Prefazione

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), in stretta collaborazione con gli organi giudiziari degli Stati membri e altri importanti soggetti, si è impegnato nella creazione di una serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale. L'obiettivo è fornire agli organi giudiziari, in modo graduale, una panoramica completa del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Dalle consultazioni con la rete di membri degli organi giudiziari dell'EASO, tra cui l'Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato e della migrazione – sezione europea (IARMJ-Europe), è emersa l'urgenza di mettere a disposizione degli organi giudiziari materiale didattico per la formazione giudiziaria su determinati temi fondamentali che questi ultimi si trovano ad affrontare nelle loro decisioni quotidiane. È risultato altresì essenziale eseguire periodicamente un riesame e un aggiornamento (se del caso) delle pubblicazioni già uscite nell'ambito della serie per lo sviluppo professionale. Si è giunti alla conclusione che il processo di sviluppo di tale materiale fondamentale dovesse agevolare la partecipazione di esperti giudiziari e di altri settori con modalità atte a garantire il pieno rispetto del principio di indipendenza del potere giudiziario nonché tali da velocizzare la messa a punto delle serie dedicate allo sviluppo professionale nel suo complesso.

La pubblicazione *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica* fa parte dei materiali della serie per lo sviluppo professionale. L'EASO ha pubblicato la prima edizione nel gennaio del 2016. La presente pubblicazione costituisce la seconda edizione ed è stata realizzata da IARMJ-Europe nel quadro di un contratto stipulato con l'Ufficio stesso. IARMJ-Europe desidera esprimere la propria gratitudine a tutti i membri del gruppo di lavoro che hanno partecipato alla redazione della prima edizione dell'analisi giuridica.

La presente analisi è destinata principalmente ai membri degli organi giudiziari degli Stati membri che si occupano di ricorsi o di revisioni di decisioni riguardanti domande di protezione internazionale. Essa mira a fornire un'analisi in merito a come interpretare e applicare le clausole di esclusione dallo status di rifugiato e le clausole di esclusione dallo status di protezione sussidiaria di cui rispettivamente all'articolo 12 e all'articolo 17 della direttiva 2011/95/UE [direttiva qualifiche (rifusione)]. Può accadere che i membri degli organi giudiziari non si occupino spesso di questioni concernenti l'esclusione. Tuttavia, quando ciò accade, le cause in questione possono essere complesse e talvolta di profilo elevato. L'articolo 12 e l'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione) possono essere pertinenti anche nei casi riguardanti la revoca, la cessazione o il rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria [rispettivamente articolo 14, paragrafo 3, lettera a) e articolo 19, paragrafo 3), lettera a) della direttiva qualifiche (rifusione)]. Data la natura delle disposizioni in materia di esclusione di cui all'articolo 12 e all'articolo 17, è necessario mettere a disposizione un'analisi approfondita in grado di fornire assistenza pratica nella gestione di tali casi.

Chiaramente i membri degli organi giudiziari affronteranno i casi di esclusione esaminandoli alla luce del proprio diritto nazionale. Nel procedere in tal senso essi dovranno tuttavia verificare se la direttiva sia stata recepita correttamente. Occorre inoltre ricordare che le disposizioni in materia di esclusione contenute nella direttiva si ispirano strettamente a quelle di cui all'articolo 1, sezioni D, E ed F, della convenzione del 1951 relativa allo statuto dei rifugiati (convenzione sui rifugiati). Inoltre, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha chiarito che:

> benché la direttiva 2011/95 stabilisca un sistema normativo che contiene nozioni e criteri comuni agli Stati membri e, pertanto, specifici dell'Unione, essa è nondimeno fondata sulla Convenzione di Ginevra [convenzione sui rifugiati] e ha lo scopo, in particolare, che l'articolo 1 di tale convenzione sia pienamente rispettato [cfr. sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 maggio 2019, M/Ministerstvo vnitra e X. e X./ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403, punto 83].

La presente analisi giuridica vuole essere uno strumento utile per coloro che hanno un'esperienza giudiziaria limitata o nulla nel settore della protezione internazionale nell'ambito del CEAS nonché per i giudici con esperienza o specializzati in questo campo; mira quindi a essere un documento di riferimento per tutti i giudici che si occupano delle condizioni da soddisfare per il riconoscimento della protezione internazionale. La struttura, il formato e il contenuto sono stati definiti tenendo conto dell'ampia platea di destinatari prevista. La presente analisi giuridica contiene:

— un'introduzione generale alle clausole di esclusione. Rientra in tale contesto, ad esempio, un raffronto tra le clausole di esclusione dallo status di rifugiato e quelle di esclusione dallo status di protezione sussidiaria così come della logica alla base di ciascuna clausola di esclusione (parte 1);

— un'analisi dei due motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva qualifiche (rifusione). Tali motivi riguardano persone che, per motivi molto specifici, non necessitano di protezione in veste di rifugiati (parte 2);

— un'analisi dei tre motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione). Tali motivi riguardano persone che, per motivi parimenti specifici, sono considerati non meritevoli di tale protezione (parte 3);

— un'analisi dei cinque motivi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria di cui all'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione). Tale sezione fa riferimento, a seconda dei casi, all'analisi di cui alla parte 3 dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) (parte 4);

— una panoramica di una serie di questioni procedurali e probatorie specifiche relative alla valutazione dell'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e dell'articolo 17, della direttiva qualifiche (rifusione) (parte 5);

— una panoramica delle decisioni specifiche in materia di protezione internazionale alle quali si applicano le clausole di esclusione, ossia le decisioni di cui all'articolo 12, all'articolo 17, all'articolo 14, paragrafo 3, lettera a), e all'articolo 19, paragrafo 3, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione).

L'analisi giuridica è corroborata da una raccolta della giurisprudenza contenuta in un documento distinto e da appendici che elencano il pertinente diritto primario e derivato dell'UE così come i trattati internazionali aventi portata globale e regionale. In tali documenti figurano inoltre la giurisprudenza essenziale della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), della Corte penale internazionale (CPI) e di altri organi giudiziari penali internazionali, unitamente a una

selezione della giurisprudenza degli organi giudiziari degli Stati membri. La presente analisi contiene altresì diagrammi decisionali che illustrano le domande che gli organi giudiziari degli Stati membri devono porre nel valutare se una qualsiasi delle clausole di esclusione sia applicabile in un caso specifico. Per permettere a chi legge la versione digitale di accedere facilmente e rapidamente alle norme legislative e alla giurisprudenza sono stati inseriti collegamenti ipertestuali. Altre analisi giudiziarie, elaborate o in fase di elaborazione nel contesto della serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale, esaminano altri settori specifici del CEAS.

Lo scopo è quello di definire in modo chiaro e in un formato di facile lettura l'attuale stato del diritto. La presente pubblicazione analizza il diritto del CEAS al 19 dicembre 2019. Va sottolineato che, unitamente ad altre analisi giuridiche della serie dedicata allo sviluppo professionale, la presente analisi continuerà a essere periodicamente aggiornata, ove necessario. Sta tuttavia a chi legge verificare se vi sono stati cambiamenti nelle disposizioni giuridiche: l'analisi contiene alcuni riferimenti a fonti che aiuteranno il lettore a effettuare tale verifica.

La presente è la seconda edizione dell'analisi giuridica e tiene conto degli sviluppi legislativi e giurisprudenziali intervenuti dopo la pubblicazione della prima edizione, avvenuta nel gennaio del 2016. La presente pubblicazione integra altresì i risultati di una revisione globale del contenuto, della struttura e della facilità d'uso della prima edizione, condotta da IARMJ-Europe per conto dell'EASO nel 2018.

Domande essenziali

La presente analisi giuridica mira a fornire agli organi giudiziari degli Stati membri un'analisi dei motivi di esclusione dalla protezione connessa allo status di rifugiato di cui all'articolo 12 della direttiva 2011/95/UE [direttiva qualifiche (rifusione)] e dei motivi di esclusione dalla protezione sussidiaria di cui all'articolo 17 della medesima direttiva. Si prefigge di rispondere alle domande essenziali riportate di seguito.

1. Che cosa sono le clausole di esclusione (sezione 1.2)?

2. In che modo le clausole di esclusione dallo status di protezione sussidiaria **sono simili** a o **differiscono** da quelle di esclusione dallo status di rifugiato (sezioni 1.2, 4.2 e 4.3)?

3. Qual è la **logica** alla base delle clausole di esclusione dallo status di rifugiato e di esclusione dallo status di protezione sussidiaria ed è **la stessa per ciascuna clausola di esclusione** (sezione 1.3)?

4. L'esclusione dallo status di rifugiato o dallo status di protezione sussidiaria dipende in ogni caso dal fatto che l'interessato costituisca un **pericolo** per lo Stato membro ospitante (sezioni 1.3 e 4.2.5)?

5. Quale clausola di esclusione dallo status di rifugiato contiene anche una **norma positiva specifica di inclusione** che impone che a una persona ammissibile a beneficiare dello status di rifugiato sia riconosciuto tale status, supponendo che a tale persona non si applichi alcuna delle altre clausole di esclusione dallo status di rifugiato (sezione 2.2)?

6. Chi sono **le persone che ricevono protezione o assistenza da organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR** (sezione 2.2)?

7. In quali circostanze una persona può essere esclusa dallo status di rifugiato in quanto ha **stabilito la propria residenza in un altro paese** (sezione 2.3)?

8. Quali clausole di esclusione si possono applicare alle **persone coinvolte in atti di terrorismo** (sezione 3.1.1) e quale **tipo e grado di coinvolgimento personale in atti di terrorismo** sarebbero necessari affinché l'esclusione sia applicabile in un caso specifico (sezioni 3.4, 3.5.2.1 e 3.6)?

9. Quali sono i «**fondati motivi per ritenere**» che una persona abbia commesso o abbia concorso alla commissione di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione (sezione 3.2)?

10. Che cosa sono i «**crimini contro la pace**» (sezione 3.3.2), i «**crimini di guerra**» (sezione 3.3.3) e i «**crimini contro l'umanità**» (sezione 3.3.4)?

11. Che cos'è un «**reato grave di diritto comune**» (sezione 3.4)?

12. Quali sono gli «**atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite**» (sezione 3.5)?

13. Sulla base di quali criteri si può ritenere che una persona sia **individualmente responsabile** di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione e quali difese (ad esempio, coercizione) possono essere addotte in relazione a un reato che dà luogo a esclusione (sezione 3.6)?

14. Qualora sia stata accertata la responsabilità individuale di una persona per un reato o un atto che dà luogo a esclusione, l'esclusione dallo status di rifugiato o dallo status di protezione sussidiaria di tale persona dipende dal fatto che essa sia già stata **punita** o abbia successivamente **riformato** il proprio comportamento (sezione 3.7)?

Parte 1: Introduzione generale

1.1 Ambito di applicazione

La presente analisi giuridica riguarda l'interpretazione e l'applicazione degli articoli 12 e 17 della direttiva 2011/95/UE [direttiva qualifiche (rifusione)] ([3]), della quale contengono le «clausole di esclusione». L'articolo 12 enuncia i motivi per cui una persona è esclusa dalla definizione di «rifugiato» di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva; l'articolo 17 enuncia i motivi per cui una persona è o può essere esclusa dalla definizione di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» di cui all'articolo 2, lettera f), della stessa direttiva.

Le «clausole di esclusione» operano in opposizione alle «clausole di inclusione». Quest'ultimo termine è un riferimento abbreviato alle clausole che specificano chi è ammissibile a beneficiare della protezione sussidiaria di cui agli articoli da 2 a 10 e all'articolo 15 della direttiva qualifiche (rifusione). Le «clausole di inclusione» relative a entrambi i tipi di protezione sono trattate in un'analisi giuridica distinta: *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – un'analisi giuridica* ([4]). Un'ulteriore analisi giuridica riguarda le «clausole di cessazione» relative a ciascun tipo di protezione e le norme in materia di revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo della protezione in questione: *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica* ([5]).

1.2 Le clausole di esclusione

L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce due motivi in base ai quali una persona è **esclusa dallo status di rifugiato**.

Articolo 12, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se:

(a) rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, queste persone sono ipso facto ammesse ai benefici della presente direttiva;

(b) le autorità competenti del paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscono i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o diritti e obblighi equivalenti.

([3]) 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 (rifusione) [direttiva qualifiche (rifusione)] (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9).

([4]) EASO, Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – un'analisi giuridica, dicembre 2016.

([5]) EASO, Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica, dicembre 2016.

L'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce tre ulteriori motivi in base ai quali una persona è parimenti **esclusa dallo status di rifugiato**.

Articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

(a) 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) 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 viene 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;

(c) 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.

L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce che una persona è **esclusa dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria** per gli stessi motivi di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e c), della stessa direttiva qualifiche (rifusione), nonché per i motivi di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere b) e d), in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione).

Articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva qualifiche (rifusione)

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

(a) 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) abbia commesso un reato grave;

(c) 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;

(d) rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova.

2. Il paragrafo 1 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o degli atti in esso menzionati.

L'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) prevede inoltre un ulteriore motivo in base al quale gli Stati membri **«possono» escludere una persona dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria**.

Articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione)

Gli Stati membri possono escludere un cittadino di un paese terzo o un apolide dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria se questi, prima di essere ammesso nello Stato membro interessato, ha commesso uno o più reati non contemplati al paragrafo 1, che sarebbero punibili con la reclusione se fossero stati perpetrati nello Stato membro interessato e se ha lasciato il paese d'origine soltanto al fine di evitare le sanzioni risultanti da tali reati.

I motivi di esclusione dalla qualifica di rifugiato e di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria sono confrontati e riepilogati nella tabella 1 ([6]).

Tabella 1: raffronto tra i motivi di esclusione di cui all'articolo 12 e quelli di cui all'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione)

	Articolo 12 della direttiva qualifiche (rifusione)		Articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione)
Esclusione dallo status di rifugiato	→ **Articolo 12, paragrafo 1, lettera a):** protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR	Esclusione dallo status di protezione sussidiaria	
	→ **Articolo 12, paragrafo 1, lettera b):** diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o diritti e obblighi equivalenti		
	→ **Articolo 12, paragrafo 2, lettera a):** crimini contro la pace, crimini di guerra o crimini contro l'umanità		→ **Articolo 17, paragrafo 1, lettera a):** crimini contro la pace, crimini di guerra o crimini contro l'umanità
	→ **Articolo 12, paragrafo 2, lettera b):** reati gravi di diritto comune fuori dal paese ospitante prima che la persona sia ammessa come rifugiato		→ **Articolo 17, paragrafo 1, lettera b):** reati gravi
	→ **Articolo 12, paragrafo 2, lettera c):** atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite		→ **Articolo 17, paragrafo 1, lettera c):** atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite
			→ **Articolo 17, paragrafo 1, lettera d):** pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova
			→ **Articolo 17, paragrafo 3:** altri reati al di fuori dello Stato membro interessato (in determinate circostanze)

Tutti i motivi di esclusione sono **disposizioni obbligatorie** fatta eccezione per l'ultimo motivo elencato nella tabella che precede, ossia quello di cui all'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione).

([6]) La tabella 1 si basa sul documento dell'EASO, Guida pratica: esclusione, 2017, pag. 9.

1.3 Logica dell'esclusione

1.3.1 Esclusione dallo status di rifugiato (articolo 12)

I motivi di esclusione dalla qualifica di rifugiato di cui all'articolo 12 della direttiva qualifiche (rifusione) corrispondono a quelli di esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1, sezioni D, E ed F, della convenzione sui rifugiati ([7]).

Articolo 1, sezioni D, E ed F della convenzione sui rifugiati

D. La presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Se tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione.

E. La presente Convenzione non è applicabile alle persone che secondo il parere delle autorità competenti de[l] loro Stato di domicilio hanno tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato.

F. Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare 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 dal paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati;

(c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

Come previsto dall'articolo 78, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ([8]), i motivi di esclusione di cui all'articolo 12 della direttiva qualifiche (rifusione) devono pertanto essere interpretati in modo coerente con i corrispondenti articoli della convenzione sui rifugiati ([9]) (cfr. tabella 2).

([7]) Cfr. ad esempio sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 19 dicembre 2012, Mostafa Abed El Karem El Kott e altri/ Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826, punti 18 e 21. Cfr. anche Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione, 12 settembre 2001, COM(2001) 510 def., pag. 24.

([8]) Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47).

([9]) Cfr. ad esempio: sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 14 maggio 2019, M/Ministerstvo vnitra e X e X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-77/18, ECLI:EU:C:2019:403, punto 74; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 9 novembre 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, punto 78; sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 43. Per ulteriori informazioni in merito ai principi generali per l'interpretazione della direttiva qualifiche (rifusione), cfr. EASO, Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – un'analisi giuridica, dicembre 2016, pagg. 16-18; EASO, Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – un'analisi giuridica, agosto 2016, pagg. 63-65.

Tabella 2: corrispondenza tra l'articolo 12 della direttiva qualifiche (rifusione) e l'articolo 1, sezioni D, E ed F della Convenzione sui rifugiati

Direttiva qualifiche (rifusione)	Convenzione sui rifugiati
Articolo 12, paragrafo 1, lettera a)	Articolo 1, sezione D
Articolo 12, paragrafo 1, lettera b)	Articolo 1, sezione E
Articolo 12, paragrafo 2, lettera a)	Articolo 1, sezione F, lettera a)
Articolo 12, paragrafo 2, lettera b)	Articolo 1, sezione F, lettera b)
Articolo 12, paragrafo 2, lettera c)	Articolo 1, punto F, lettera c)

Vi è un'importante distinzione tra la logica alla base dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione) e quella alla base dell'articolo 12, paragrafo 2, della medesima direttiva.

La logica alla base dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, è che le persone che rientrano in tali motivi **non necessitano dello status di rifugiato.** Ciò è dovuto al fatto che essi beneficiano già di protezione o assistenza da parte di organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR [in particolare da parte dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA) (cfr. sezione 2.2)] oppure perché il paese in cui hanno stabilito la loro residenza li tratta in modo equivalente ai propri cittadini.

La logica alla base dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, suppone che le persone che rientrano nell'applicazione di tali motivi **non [siano] meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato** ([10]). Ciò si verifica quando vi sono fondati motivi per ritenere che siano individualmente responsabili di reati gravi o di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Tali motivi di esclusione sono stati stabiliti (come gli articoli corrispondenti della convenzione sui rifugiati) con il **duplice scopo** di:

— escludere dal beneficio dello status di rifugiato le persone ritenute non meritevoli della protezione che tale status comporta;

— garantire che la concessione di tale status non consenta ad autori di determinati gravi reati di sottrarsi alla responsabilità penale ([11]).

Di conseguenza, l'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) **non è subordinata «all'esistenza di un pericolo attuale per lo Stato membro di accoglienza»** ([12]).

Nella sentenza *K e HF* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che i reati e gli atti elencati all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) e all'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati «costituiscono una grave minaccia ai valori fondamentali quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui [...] l'Unione si fonda, e alla pace, che l'Unione ha come scopo di promuovere» ([13]).

([10]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 104; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 maggio 2018, K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e HF/Belgische Staat, cause riunite C-331/16 e C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, punto 50.
([11]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit., nota 10, punto 50. Cfr. anche sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 104.
([12]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit., nota 10, punto 50 (grassetto aggiunto).
([13]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit., nota 10, punto 46.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito altresì che i motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) e all'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati «**si articolano attorno alla nozione di "reato grave"**» ([14]).

1.3.2 Esclusione dall'ammissibilità a beneficiare della protezione sussidiaria (articolo 17)

Nella sua sentenza *Ahmed*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che la finalità alla base dei motivi di esclusione dalla protezione sussidiaria è, al pari dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), «escludere dallo status conferito da quest'ultima [protezione sussidiaria] le persone ritenute indegne della protezione collegata a tale status e preservare la credibilità del sistema europeo comune di asilo [...]» ([15]).

La Corte ha dichiarato altresì quanto segue:

> il legislatore dell'Unione si è ispirato alle norme applicabili ai rifugiati per estenderle, ove possibile, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria. [I]l contenuto e la struttura dell'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c) [della direttiva qualifiche (rifusione)], riguardante l'esclusione dal beneficio dalla protezione sussidiaria, presentano analogie con l'articolo 12, paragrafo 2, lettere da a) a c), della medesima direttiva, relativo all'esclusione dallo status di rifugiato, il quale riproduce esso stesso, in sostanza, il contenuto dell'articolo 1, sezione F, lettere da a) a c), della [convenzione sui rifugiati]. Peraltro, dai lavori preparatori della [direttiva qualifiche (rifusione)] [...] risulta che l'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della [direttiva qualifiche (rifusione)] deriva dalla volontà del legislatore dell'Unione d'introdurre cause di esclusione dalla protezione sussidiaria analoghe a quelle applicabili ai rifugiati ([16]).

Sebbene la Corte di giustizia dell'Unione europea non si sia ancora pronunciata in merito all'interpretazione del motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione), tale motivo ha chiaramente una natura diversa da quelli di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva qualifiche (rifusione). Ciò in considerazione del fatto che è strutturato intorno al concetto non di «reato grave» commesso in passato, bensì di «**pericolo**» corrente per la comunità o la sicurezza dello Stato membro ospitante. Il pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato membro ospitante può inoltre costituire un motivo di revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo dello status di rifugiato ai sensi dell'articolo 14, paragrafi 4 e 5, della direttiva qualifiche (rifusione) oppure un motivo di revoca, cessazione o rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno di un rifugiato ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, e articolo 24, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione). Di conseguenza alcuni orientamenti in merito all'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione) sono reperibili nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *HT*. Quest'ultima stabilisce quanto segue:

([14]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 13 settembre 2018, Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713, punto 46 (grassetto aggiunto).

([15]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Shajin Ahmed, op. cit. nota 14, punto 51.

([16]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Shajin Ahmed, op. cit. nota 14, punti da 43 a 45.

> [l]a Corte ha inoltre dichiarato che gli atti di terrorismo internazionale sono, in linea generale e indipendentemente dalla partecipazione di uno Stato, atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (sentenza *B e D*, C-57/09 e C-101/09, ECLI:EU:C:2010:661, punto 83). Ne consegue che uno Stato membro potrebbe legittimamente, in presenza di tali atti, addurre la sussistenza di imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della [direttiva qualifiche] per applicare la deroga prevista da tale disposizione ([17]).

Inoltre la Corte di giustizia dell'Unione europea non si è ancora pronunciata sull'interpretazione del motivo facoltativo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione). Sebbene non costituiscano un «reato grave» ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), i reati di cui trattasi nel motivo facoltativo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) devono almeno essere punibili con una pena detentiva qualora fossero stati commessi nello Stato membro interessato.

1.3.3 Disposizioni più favorevoli

L'articolo 3 della direttiva qualifiche (rifusione) consente agli Stati membri di introdurre o mantenere in vigore norme più favorevoli per determinare quali soggetti possano essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ai sensi della direttiva, ma soltanto nella misura in cui le norme nazionali in questione siano compatibili con la direttiva stessa.

Articolo 3 della direttiva qualifiche (rifusione)

Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva.

Nella sua sentenza *B e D*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che, dato che lo scopo delle clausole di esclusione contenute nella direttiva qualifiche «è quello di preservare la credibilità del sistema di protezione previsto [da tale direttiva], nel rispetto della [convenzione sui rifugiati]», una disposizione nazionale che consenta la concessione dello status di rifugiato ai sensi della direttiva qualifiche a una persona esclusa a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, di detta qualifica sarebbe incompatibile con la direttiva stessa ([18]). La Corte ha tuttavia aggiunto che agli Stati membri non è preclusa la possibilità di concedere a tale persona un «diverso tipo di protezione» al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva qualifiche, purché tale protezione non rischi di essere confusa con lo status di rifugiato ai sensi di tale direttiva ([19]).

([17]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 24 giugno 2015, HT/Land Baden-Württemberg, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413, punto 85.
([18]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 115.
([19]) Sentenza della CGUE del 2010 della causa B e D, op. cit., nota 9, punti da 116 a 120.

Ovviamente lo stesso varrebbe mutatis mutandis per quanto concerne l'esclusione dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione).

1.3.4 Natura eccezionale dell'esclusione

Nella sentenza *Ahmed*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce un motivo di esclusione che «costituisce un'**eccezione** alla regola generale di cui all'articolo 18 della [direttiva qualifiche (rifusione) concernente la concessione dello status di protezione sussidiaria] e richiede quindi un'**interpretazione restrittiva**» ([20]). Analogamente, nella sentenza *Bolbol* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sostenuto che la clausola che esclude lo status di rifugiato di cui all'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati, cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), «**in quanto tale, va interpretata restrittivamente**» ([21]).

Si può pertanto dedurre che la Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che tutti i motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui alla direttiva qualifiche (rifusione) e alla convenzione sui rifugiati, nonché tutti i motivi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria di cui alla direttiva qualifiche (rifusione), debbano essere **interpretati restrittivamente**.

1.4 Onere della prova

Poiché le clausole di esclusione costituiscono eccezioni a una regola, è generalmente riconosciuto che richiedono un'interpretazione restrittiva e che l'onere di provare l'esclusione dallo status di rifugiato o dallo status di protezione sussidiaria grava, in linea di principio, sull'organo decisionale.

Come spiegato nella sezione 3.6, in alcuni casi l'organo decisionale può presumere che un richiedente protezione internazionale che abbia occupato una posizione preminente in un'organizzazione terroristica sia individualmente responsabile degli atti commessi da tale organizzazione durante il periodo di riferimento. Rientrano in tale contesto tutti gli atti che ricadono nell'ambito di applicazione delle clausole di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, o all'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione). Ciò non significa tuttavia che l'onere di provare l'esclusione non gravi più sull'organo decisionale in tali casi, poiché la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato che resta necessario l'esame di tutte le circostanze pertinenti prima che possa essere adottata una decisione di esclusione ([22]). Di conseguenza, può essere utile tenere presente il seguente parere espresso dalla Corte suprema del Regno Unito nella causa *JS*, una controversia riguardante l'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche:

> la natura stessa dell'organizzazione [della quale il richiedente era membro] è solo uno dei fattori pertinenti da valutare ed è meglio evitare di cercare una «presunzione» di responsabilità individuale, «confutabile» o meno. Come dimostra ampiamente il

([20]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 52 (grassetto aggiunto).
([21]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 17 giugno 2010, Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351, punto 51 (grassetto aggiunto).
([22]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 98.

> caso di specie, un siffatto approccio è eccessivamente passibile di indurre l'organo decisionale a commettere errori ([23]).

L'Alta Corte irlandese ha utilizzato la seguente formulazione:

> [sebbene l'organo decisionale] abbia il diritto di procedere sulla base dell'**ipotesi di lavoro** secondo cui una persona che occupa una posizione di alto livello in un'organizzazione terroristica è responsabile personalmente dei crimini contro l'umanità commessi da tale organizzazione durante il periodo in questione, deve comunque essere effettuato un esame individuale di tutte le circostanze pertinenti ([24]).

Il livello di prova nei casi di esclusione è discusso nella sezione 3.2.

1.5 Ordine di analisi: inclusione prima dell'esclusione?

Ogniqualvolta vi sia un possibile problema di esclusione, si pone la questione se la relativa analisi possa essere affrontata direttamente o se l'organo decisionale debba innanzitutto prendere in considerazione le clausole di inclusione.

Prima di affrontare tale questione occorre tuttavia osservare che, indipendentemente dal fatto che le clausole di esclusione siano affrontate prima o dopo quelle di inclusione, la struttura della direttiva qualifiche (rifusione) richiede che la prima questione di esclusione sia quella dalla possibilità di beneficiare dello status di rifugiato. Ciò deriva dalla definizione di «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» di cui all'articolo 2, lettera f), della direttiva qualifiche (rifusione), secondo la quale la persona in questione «**non possiede i requisiti per essere riconosciut[a] come rifugiato**» ([25]). Ciò risulta ([26]) anche dall'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) [direttiva sulle procedure di asilo (DPA) (rifusione)] ([27]). Tale disposizione prevede espressamente quanto segue:

> [n]ell'esaminare una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria.

Fatta eccezione per il motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) (cfr. sezione 2.2), la Corte di giustizia dell'Unione europea non si è ancora pronunciata in merito alla **possibilità che l'applicazione delle clausole di esclusione debba essere preceduta da una valutazione di quelle di inclusione** dello status di protezione in questione. Tuttavia, un aspetto sul quale la Corte si è già espressa è il fatto che le clausole di esclusione non possono essere applicate «automaticamente» senza esaminare «tutte le circostanze» del caso specifico. Nella causa *Ahmed* essa ha statuito:

([23]) Corte suprema (Regno Unito), JS (Sri Lanka)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2010] UKSC 15, punto 31. In sostanza, la questione sottoposta all'organo giudiziario era: «supponendo che all'interno di un'organizzazione vi siano persone che commettono chiaramente crimini di guerra, quale aspetto deve essere constatato oltre all'appartenenza a una siffatta organizzazione prima che un singolo sia ritenuto personalmente un criminale di guerra?» (cfr. punto 1 della sentenza).

([24]) Alta Corte (Irlanda), sentenza del 5 maggio 2011, AB/Refugee Appeals Tribunal e ministero della Giustizia, della parità e della riforma del diritto [2011] IEHC 198, punto 50 (grassetto aggiunto).

([25]) A tale proposito cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'8 maggio 2014, HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform e altri, C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302, punto 35.

([26]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2018, Serin Alheto/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584, punto 89.

([27]) Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

> [nella sua sentenza nella causa *B e D*], la Corte ha dichiarato che risulta dal testo dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2004/83, divenuto articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2011/95, che l'autorità competente dello Stato membro considerato può applicare tale disposizione solo dopo aver effettuato, per ciascun caso individuale, una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla persona interessata, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato, rientrino in uno dei due casi di esclusione previsti dalla disposizione in parola. Ne deriva che qualsiasi decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato deve essere preceduta da un esame completo di tutte le circostanze relative al suo caso individuale e non può essere adottata in modo automatico […]. Tale requisito deve essere applicato alle decisioni destinate ad escludere una persona dal beneficio della protezione sussidiaria ([28]).

È stato sostenuto che la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia effettivamente adottato la posizione secondo cui l'inclusione **deve** essere valutata prima dell'esclusione, dato che nella sentenza *B e D* ha fatto espressamente riferimento alla valutazione dell'esclusione che deve essere effettuata nei confronti di una persona che «per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato» ([29]). Finora, tuttavia, gli organi giudiziari degli Stati membri hanno adottato l'approccio secondo il quale la direttiva qualifiche (rifusione) non osta a che le autorità competenti accertino che una persona è esclusa dallo status di rifugiato o dallo status di protezione sussidiaria, senza aver previamente verificato se la persona in questione soddisfi le clausole di inclusione dello status di cui trattasi.

In una sentenza del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, l'organo giudiziario ha argomentato che il segretario di Stato per l'immigrazione era libero di decidere se trattare l'inclusione prima dell'esclusione o se procedere altrimenti ([30]). Secondo una decisione della grande sezione della Corte amministrativa suprema della Cechia, trarre una conclusione in merito all'esclusione del richiedente rende superflua un'ulteriore indagine sui potenziali motivi di inclusione di detta persona. Prima di poter giungere a tale conclusione l'organo giudiziario ha tuttavia stabilito che occorre esaminare in maniera approfondita i fatti che suggeriscono tanto un'inclusione quanto un'esclusione potenziale, essendo consapevoli che spesso essi possono essere strettamente interconnessi ([31]).

Qualora tale approccio sia adottato in un caso specifico e si accerti che la persona interessata è effettivamente esclusa dal beneficio dello status di cui trattasi, non occorre quindi stabilire se essa soddisfi le clausole di inclusione per tale status. Con riferimento alla convenzione sui rifugiati, gli orientamenti dell'UNHCR sull'esclusione affermano che:

> il carattere eccezionale dell'articolo 1, sezione F, suggerisce che l'inclusione dovrebbe essere presa in considerazione in linea generale prima dell'esclusione, tuttavia non esiste una formula rigida. In via eccezionale si può prendere in considerazione l'esclusione senza fare particolare riferimento alle questioni di inclusione: i) in presenza

([28]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punti da 48 a 50. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 31 gennaio 2017, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides/Mostafa Lounani, C-573/14, ECLI:EU:C:2017:71, punto 72 e sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 87.

([29]) Cfr. D. Kosar, «*Inclusion before Exclusion or Vice Versa: What the Qualification Directive and the Court of Justice Do (Not) Say*» [Inclusione prima dell'esclusione e viceversa: che cosa (non) dicono la direttiva qualifiche e la Corte di giustizia], *International Journal of Refugee Law* (2013) 87-119, pag. 117; J.-Y. Carlier e P. d'Huart, «L'Exclusion du statut de réfugié: Cadre général» in V. Chetail e C. Laly-Chevalier (editori), *Asile et extradition: Théorie et pratique des clauses d'exclusion au statut de réfugié* (Bruylant, 2014), pag. 22.

([30]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 2 giugno 2004, 200308845, ECLI:NL:RVS:2004:AP2043, punto 2.6.8 (in neerlandese).

([31]) Corte amministrativa suprema (Cechia), decisione del 7 settembre 2010, A.S./Ministero dell'Interno (in ceco), 4 Azs 60/2007-119, punto 19.

> di un rinvio a giudizio da parte di un organo giudiziario penale; ii) nei casi in cui vi siano elementi di prova evidenti e prontamente disponibili che indicano con forza il coinvolgimento del richiedente in reati particolarmente gravi, in particolare nei casi di cui all'articolo 1, sezione F, lettera c); e iii) nella fase di impugnazione nei casi in cui l'esclusione costituisce l'oggetto in esame ([32]).

Dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea citata in precedenza emerge tuttavia chiaramente che una decisione in tal senso potrebbe essere presa soltanto sulla base di un'indagine completa su tutte le circostanze del caso specifico, nonché su tutti i fatti e tutte le circostanze pertinenti ai fini dell'esclusione. Tale indagine deve comprendere una valutazione della situazione personale del richiedente nonché dei fatti rilevanti relativi al paese di origine. Risulta estremamente pertinente anche un'interpretazione adeguata del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale, come illustrato più dettagliatamente in appresso. Nel complesso, quando i fatti del caso di specie suggeriscono che l'esclusione può essere messa in discussione, le relative valutazioni devono essere altrettanto rigorose e non meno complesse delle valutazioni in materia di inclusione.

1.6 Persone escluse dalla protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche (rifusione)

L'interpretazione dettagliata di ciascuno dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato o dallo status di protezione sussidiaria sarà trattata in appresso. Prima di procedere a tale trattazione è tuttavia opportuno esaminare brevemente in questa sede quale sia la posizione delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di esclusione ai sensi della direttiva qualifiche (rifusione).

Una volta adottata una decisione definitiva di esclusione, lo Stato membro deve decidere se rendere una decisione che rinvia la persona interessata nel suo paese di origine o di residenza abituale precedente. Nella sua sentenza nella causa *B e D*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che l'esclusione di una persona dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche «non comporta una presa di posizione relativamente alla distinta questione se detta persona possa essere espulsa verso il suo paese d'origine» ([33]). Lo stesso varrebbe chiaramente per gli altri motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12. Ciò si applica mutatis mutandis anche ai motivi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria di cui all'articolo 17.

Come già osservato nella sezione 1.3.3, agli Stati membri non è preclusa la possibilità di concedere un «diverso tipo di protezione» al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva qualifiche (rifusione) a una persona alla quale è stata negata la «protezione internazionale» ai sensi della direttiva, anche se uno dei motivi di tale rifiuto consiste nella constatazione del fatto che la persona deve essere esclusa dallo status di rifugiato o da quello di protezione sussidiaria. In tale contesto con il termine «protezione» la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva chiaramente in mente la concessione, da parte di uno Stato membro, di una qualche forma di residenza o di permesso di soggiorno.

([32]) UNHCR, Guidelines on International Protection No 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Linee guida sulla protezione internazionale n. 5: applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1, sezione F, della convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951], 4 settembre 2003, HCR/GIP/03/05, punto 31.

([33]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 110.

È importante osservare che, quando si prende in considerazione l'allontanamento di una persona alla quale è stata negata la protezione internazionale ai sensi della direttiva qualifiche (rifusione), è vietato procedere all'allontanamento di tale persona verso il suo paese di origine o qualsiasi altro paese nel caso in cui ciò contravvenga al principio di non respingimento (*non-refoulement*) sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta UE) ([34]) e dal diritto internazionale in materia di diritti umani. Tale principio è spiegato in un'analisi giuridica distinta: Procedure di asilo e principio di non-refoulement ([35]). Ciò che occorre sottolineare nuovamente in questa sede è che il divieto di respingimento è assoluto, tanto ai sensi dell'articolo 4 e dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dell'UE quanto ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani, compreso l'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950 ([36]).

Il divieto di respingimento ai sensi della Carta dell'UE e del diritto internazionale in materia di diritti umani si applica pertanto anche nei casi in cui:

— la persona in questione viene esclusa dallo status di rifugiato e da quello di protezione sussidiaria sulla base della constatazione che vi sono fondati motivi per ritenere che detta persona abbia commesso reati di terrorismo o altri reati particolarmente efferati; e/o

— la persona in questione viene esclusa dallo status di protezione sussidiaria sulla base della constatazione che vi sono fondati motivi per ritenere che essa costituisca un pericolo per la comunità o per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova.

In ragione dei termini della decisione di esclusione o per motivi distinti, lo Stato membro può altresì decidere di avviare un procedimento penale nei confronti della persona in questione prima di prendere una decisione di espulsione, laddove tale procedimento non sia già in corso parallelamente alla procedura relativa alla domanda di protezione internazionale. Si tratta tuttavia di una scelta che spetta allo Stato membro sulla base di norme e politiche nazionali. Mirando unicamente ad assistere i membri degli organi giudiziari nell'applicazione delle clausole di esclusione nei casi di protezione internazionale, la presente analisi giuridica non si occupa dei procedimenti penali che potrebbero essere promossi nei confronti di richiedenti esclusi in ragione di reati che danno luogo all'esclusione.

1.7 Decisioni sulle procedure di esclusione e di estradizione

Il carattere assoluto del divieto di respingimento ai sensi della Carta dell'UE e del diritto internazionale in materia di diritti umani ha implicazioni importanti per qualsiasi questione che possa sorgere in un caso specifico riguardante l'estradizione o l'espulsione ([37]).

L'articolo 9, paragrafo 2, DPA (rifusione) prevede due situazioni nelle quali gli Stati membri possono derogare al diritto di un richiedente protezione internazionale di rimanere in tale Stato membro in attesa di una decisione di primo grado in merito alla sua domanda. Una

([34]) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391) (data di entrata in vigore: 1° dicembre 2009). Cfr. anche sentenza della CGUE del 2019 nella causa M, X e X, op. cit., nota 9.
([35]) EASO, Procedure di asilo e principio di non-refoulement – *un'analisi giuridica* , 2018, sezione 1.5.
([36]) Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 213 UNTS 222, STE n. 005, 4 novembre 1950 (data di entrata in vigore: 3 settembre 1953). Cfr. anche Corte EDU, sentenza della Corte del 28 febbraio 2008, Saadi/Italia, ricorso n. 37201/06, punto 127.
([37]) Cfr. ad esempio UNHCR, Guidance Note on Extradition and Refugee Protection [Nota di orientamento in materia di estradizione e protezione dei rifugiati], 2008, punti 52, 57, 59, 64 e 65 e S. Kapferer, The Interface between Extradition and Asylum [L'interfaccia tra l'estradizione e l'asilo, parzialmente disponibile in italiano], UNHCR, Serie Ricerche sulla politica legale e di protezione, 2003.

di tali situazioni si verifica quando tale Stato membro consegna o estrada il richiedente in un altro Stato membro o in un paese terzo oppure a favore di un organo giudiziario internazionale (l'altra situazione menzionata nell'articolo 9, paragrafo 2, della DPA riguarda le domande reiterate). L'articolo 9, paragrafo 3, della DPA (rifusione) aggiunge tuttavia che lo Stato membro interessato può estradare un richiedente verso un paese terzo in virtù di tale eccezione soltanto se ciò non comporterà un respingimento diretto o indiretto ([38]).

Articolo 9 della DPA (rifusione)

1. I richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III. Il diritto a rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno.

2. Gli Stati membri possono derogare a questa disposizione solo se l'interessato presenta una domanda reiterata ai sensi dell'articolo 41, o se essi intendono consegnare o estradare, ove opportuno, una persona in altro Stato membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo o altro, o in un paese terzo, o presso un giudice o un tribunale penale internazionale.

3. Gli Stati membri possono estradare un richiedente in un paese terzo ai sensi del paragrafo 2 soltanto se le autorità competenti hanno accertato che la decisione di estradizione non comporterà il «*refoulement*» diretto o indiretto, in violazione degli obblighi internazionali e dell'Unione di detto Stato membro.

In conclusione, la ricezione da parte di uno Stato membro di una richiesta di estradizione o di consegna di un richiedente protezione internazionale non esonera tale Stato membro dall'obbligo di rispettare il principio di non respingimento, nemmeno nei confronti di un altro Stato membro ([39]). Tuttavia, talvolta ciò può innescare un'indagine volta a stabilire se il richiedente debba essere escluso dallo status di rifugiato o da quello di protezione sussidiaria (cfr. sezione 5.1, tabella 17).

([38]) Per un'analisi più dettagliata dell'articolo 9 della DPA (rifusione), cfr. EASO, Procedure di asilo e principio di non-refoulement – *un'analisi giuridica*, op. cit., nota 35, pagg. 81 e 82.

([39]) Sebbene ciò non derivi direttamente dall'articolo 9, paragrafo 3, della DPA (rifusione), occorre osservare che il principio di fiducia reciproca sancito nel diritto dell'Unione non è assoluto, anche per quanto riguarda l'esecuzione dei mandati d'arresto europei: cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 aprile 2016 (Grande Sezione), Pál Aranyosi e Robert Căldăraru, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198; sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2018 (Grande Sezione), ML, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589. Considerazioni analoghe si applicano per quanto concerne il diritto a un processo equo garantito dall'articolo 47 della Carta dell'UE: cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 luglio 2018 (Grande Sezione), LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

Parte 2: Esclusione di persone che non necessitano dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafo 1)

2.1 Introduzione

Come spiegato in precedenza, i motivi di esclusione dallo status di rifugiato possono essere suddivisi tra quelli che si applicano alle persone che **non necessitano dello status di rifugiato** [articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva qualifiche (rifusione)] e quelli che si applicano alle persone **non meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato** [articolo 12, paragrafo 2, lettere da a) a c), della direttiva qualifiche (rifusione)].

La parte 2 della presente analisi giuridica tratta delle persone che non necessitano dello status di rifugiato, mentre la parte 3 tratta di quelle non meritevoli di beneficiare di tale status (cfr. figura 1). L'esclusione dallo status di protezione sussidiaria è trattata invece nella parte 4.

Figura 1: persone escluse dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12 della direttiva qualifiche (rifusione)

Persone che non necessitano dello status di rifugiato (parte 2)	**Persone non meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato (parte 3)**
→ Persone che ricevono già protezione o assistenza da organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR **(sezione 2.2)** → Persone aventi diritti e obblighi equivalenti a quelli dei cittadini del paese nel quale hanno stabilito la loro residenza **(sezione 2.3)**	Persone nei confronti delle quali sussistono fondati motivi per ritenere che siano responsabili di uno dei seguenti reati o atti: → crimini contro la pace **(sezione 3.3.2)** → crimini di guerra **(sezione 3.3.3)** → crimini contro l'umanità **(sezione 3.3.4)** → reati gravi di diritto comune **(sezione 3.4)** → atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite **(sezione 3.5)**

2.2 Persone che ricevono protezione o assistenza da organi o agenzie delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR [articolo 12, paragrafo 1, lettera a)]

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dallo status di rifugiato.

Articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se:

(a) rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, queste persone sono ipso facto ammesse ai benefici della presente direttiva[.]

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) fa diretto riferimento all'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati.

Articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati

La presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Se tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione.

Di fatto l'unico organo o l'unica agenzia delle Nazioni Unite che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, è l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA). L'UNRWA è stata istituita per «proteggere e assistere», nella sua area di operazioni, i palestinesi che sono «rifugiati palestinesi». L'«area di operazioni» dell'UNRWA copre la Striscia di Gaza, la Cisgiordania (compresa Gerusalemme est), il Libano, la Giordania e la Siria (cfr. sezione 2.2.1.1 per ulteriori informazioni sulle operazioni dell'UNRWA e sulle persone da essa protette e assistite).

Le situazioni dei rifugiati palestinesi e delle persone sfollate a seguito delle ostilità del 1967 e successive (di seguito «sfollati») sono state affrontate in una serie di risoluzioni annuali dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA). Le risoluzioni più recenti di tale serie sono la risoluzione 73/92 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 7 dicembre 2018,

relativa all'assistenza ai rifugiati palestinesi e la risoluzione 73/93 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 7 dicembre 2018, relativa agli sfollati ([40]). Da tali risoluzioni si può dedurre che né la posizione dei rifugiati palestinesi né quella degli sfollati sono state ancora «definitivamente stabilite in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite» ([41]). Ciò risulta evidente dagli estratti delle risoluzioni citati nella tabella 3 che segue.

Tabella 3: estratti delle più recenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite concernenti a) l'assistenza ai rifugiati palestinesi e b) agli sfollati

	Rifugiati palestinesi		Sfollati
Risoluzione 73/92 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 7 dicembre 2018	1. *Rileva con rammarico* che il rimpatrio o il risarcimento dei rifugiati, come previsto al punto 11 della risoluzione 194 (III) dell'Assemblea generale, non sono ancora stati effettuati e che, pertanto, la situazione dei rifugiati palestinesi continua a destare grave preoccupazione [...]; 2. *rileva altresì con rammarico* che la commissione di conciliazione per la Palestina delle Nazioni Unite non è stata in grado di trovare un modo per compiere progressi nell'attuazione del punto 11 della risoluzione 194 (III) dell'Assemblea generale [...]; 3. *afferma* la necessità di portare avanti i lavori dell'[UNRWA] e l'importanza del suo funzionamento senza ostacoli e della sua prestazione di servizi, compresa l'assistenza emergenziale, per il benessere, la protezione e lo sviluppo umano dei rifugiati palestinesi e per la stabilità della regione, in attesa dell'equa soluzione della questione di tali rifugiati.	**Risoluzione 73/93 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 7 dicembre 2018**	1. *Ribadisce* il diritto di tutti gli sfollati a seguito delle ostilità del giugno 1967 e successive di ritornare alle loro case o agli ex luoghi di residenza nei territori occupati da Israele dal 1967; 2. *sottolinea* la necessità di un ritorno accelerato degli sfollati [...]; 3. *appoggia*, nel frattempo, gli sforzi del commissario generale dell'[UNRWA] volti a continuare a fornire assistenza umanitaria, per quanto possibile, in situazioni di emergenza e in via temporanea, alle persone attualmente sfollate che si trovano nella zona e che necessitano seriamente di assistenza continua a seguito delle ostilità del giugno 1967 e successive [...].

Prima dell'adozione della direttiva qualifiche, l'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati era stato spesso interpretato dagli organi giudiziari degli Stati membri in modi piuttosto diversi. Tuttavia, da allora la Corte di giustizia dell'Unione europea (almeno ai fini dell'applicazione della direttiva qualifiche) ha definito una serie di punti chiave, dato che si era già pronunciata in via pregiudiziale in tre cause riguardanti l'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva e della sua rifusione ([42]). Tutte e tre le sentenze riguardano persone che stavano ricevendo protezione o assistenza dall'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA). Alla data di completamento della presente analisi giuridica era pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea una domanda di pronuncia pregiudiziale sulla medesima questione da parte del Tribunale amministrativo federale tedesco ([43]).

([40]) Cfr. UNGA, risoluzione 73/92 del 7 dicembre 2018, relativa all'assistenza ai rifugiati palestinesi e UNGA, risoluzione 73/93 del 7 dicembre 2018 relativa agli sfollati come conseguenza delle ostilità del giugno 1967 e successive. La risoluzione 74/83 relativa all'assistenza ai rifugiati palestinesi e la risoluzione 74/84 relativa agli sfollati come conseguenza delle ostilità del giugno 1967 e successive dell'UNGA sono state adottate il 13 dicembre 2019.

([41]) Articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche e della sua rifusione.

([42]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21; sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7; sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 28.

([43]) Tribunale amministrativo federale (Germania), decisione del 14 maggio 2019, BVerwG 1 C 5.18, BVerwG:2019:140519B1C5.18, questioni rinviate quali oggetto di pronuncia da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea (domanda di pronuncia pregiudiziale del 3 luglio 2019, Repubblica federale di Germania/XT, C-507/19).

Nelle sue pronunce pregiudiziali la Corte di giustizia dell'Unione europea non giunge ad accertamenti di fatto. Essa ha tuttavia proceduto basandosi sul fatto che **attualmente l'UNRWA costituisce l'unico organo o l'unica agenzia delle Nazioni Unite** ai fini dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati e della prima frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche ([44]).

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, la prima frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) corrisponde al primo comma dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati, mentre la seconda frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) corrisponde al secondo comma dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati ([45]). In particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prevede:

> **[...] da un lato, una causa di esclusione dallo status di rifugiato e, dall'altro, una causa di cessazione dell'applicazione di detta causa di esclusione**, e sia l'una sia l'altra possono essere decisive per valutare se [la persona interessata] possa accedere allo status di rifugiato nell'Unione [...] ([46]).

Le norme di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), costituiscono pertanto una *lex specialis* ([47]) rispetto alle disposizioni generali in materia di inclusione. In caso di applicazione del motivo di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, la persona interessata ha diritto ipso facto a beneficiare delle possibilità offerte dalla direttiva qualifiche (rifusione). Ciò significa che tale persona deve essere riconosciuta quale rifugiato ai sensi dell'articolo 2, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione) e **le si deve concedere automaticamente lo status di rifugiato, fatto salvo il caso in cui si applichino altri motivi di esclusione di cui all'articolo 12 della stessa direttiva** ([48]). In tali circostanze, l'interessato non è tenuto a dimostrare di soddisfare le clausole di inclusione della definizione di rifugiato di cui all'articolo 2, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione) ([49]).

In altre parole, sebbene l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), costituisca una clausola di esclusione, esso individua anche una situazione specifica nella quale si richiede che la persona interessata si qualifichi come un rifugiato. A differenza delle altre clausole di esclusione, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), contiene quindi tanto una norma negativa di esclusione quanto una norma positiva specifica di inclusione che si applica come *lex specialis* in sostituzione delle clausole di inclusione di cui agli articoli da 2, lettera d), a 10.

La Corte di giustizia dell'Unione europea definisce le condizioni necessarie per stabilire ipso facto lo status di rifugiato nei seguenti termini:

> la persona avente diritto a essere ipso facto ammessa ai benefici della [direttiva qualifiche] non è certo necessariamente tenuta a dimostrare che teme di essere perseguitata ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di quest'ultima [attuale articolo 2, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione)], ma deve tuttavia presentare [...] una domanda diretta a ottenere lo status di rifugiato che deve essere esaminata dalle

([44]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punto 44; sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 48.
([45]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 85.
([46]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 87 (grassetto aggiunto).
([47]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 87.
([48]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 81; sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 92.
([49]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 76; sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 86.

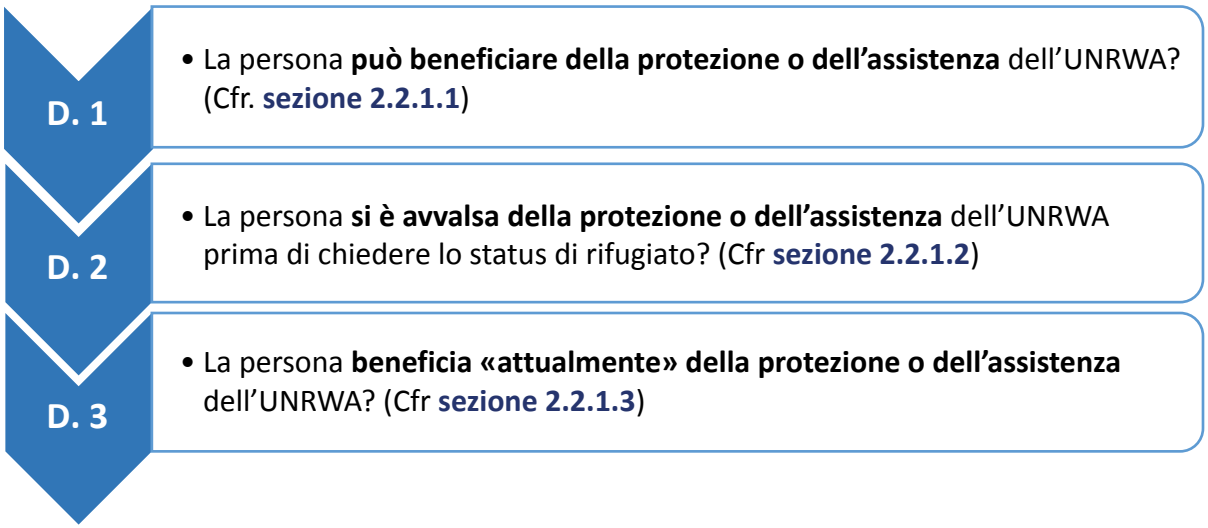
autorità competenti dello Stato membro responsabile. Nel contesto di tale esame, queste ultime devono verificare non solo che il richiedente si sia effettivamente avvalso dell'assistenza dell'UNRWA [...] e che tale assistenza sia cessata, ma anche che a tale richiedente non sia applicabile alcuna delle cause di esclusione indicate all'articolo 12, paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3, della direttiva medesima ([50]).

2.2.1 Esclusione dallo status di rifugiato [articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase]

Nella sentenza *Bolbol*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che si può ritenere che una persona «beneficia della protezione o dell'assistenza» ai sensi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati soltanto «**se tale persona è effettivamente ricorsa a detta protezione o a detta assistenza**» ([51]). Le persone che sono o sono state idonee a beneficiare della protezione o dell'assistenza da parte dell'UNRWA, ma che non se ne sono avvalse prima della presentazione della loro domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. Dette persone non possono pertanto essere soggette all'applicazione del motivo di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase, della direttiva qualifiche ([52]).

La valutazione dell'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) può essere suddivisa in tre elementi, come illustrato nella figura 2.

Figura 2: valutazione dell'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione)



([50]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 76.
([51]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punto 53 (grassetto aggiunto).
([52]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punto 51.

2.2.1.1 Persone che possono beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA

Come spiegato di seguito, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha chiarito che «le persone che possono beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA» possono essere classificate in due categorie: le **«persone registrate»** e le **«persone non registrate»**. Finora, la CGUE ha ritenuto che i **«rifugiati palestinesi»** fossero una sottocategoria delle «persone registrate» che possono usufruire dell'assistenza o della protezione dell'UNRWA ai sensi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. In sintesi, l'UNRWA definisce i «rifugiati palestinesi» come «**le persone che nel periodo compreso tra il 1º giugno 1946 e il 15 maggio 1948 risiedevano abitualmente in Palestina e che in seguito alla guerra del 1948 hanno perduto casa e mezzi di sussistenza**» ([53]). Inoltre, la CGUE ha stabilito che le persone «**profughe a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità**» costituiscono una sottocategoria di «persone non registrate» che possono beneficiare di tale protezione o assistenza.

Nella sentenza *Bolbol* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha tratto la classificazione di cui sopra dalla «Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione» (CERI) dell'UNRWA ([54]). La Corte ha fatto riferimento a tali istruzioni al fine di verificare se sia necessario che una persona sia registrata presso l'UNRWA per beneficiare di protezione o assistenza da tale agenzia ai sensi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati.

Secondo la CERI, il mandato attuale dell'UNRWA consiste nel «fornire servizi di soccorso, umanitari, di sviluppo umano e di protezione ai rifugiati palestinesi e ad altre persone che destano preoccupazione nella sua area di operazioni» ([55]).

La CERI, tra l'altro, intende definire le categorie di persone interessate che «possono beneficiare dei servizi dell'UNRWA» e descrivere i servizi a disposizione di tali persone ([56]). La sezione III della CERI suddivide le categorie di persone interessate che possono beneficiare di tali servizi in due gruppi, come sintetizzato nella tabella 4.

Tabella 4: persone che possono ricevere i servizi dell'UNRWA

	Persone registrate		Persone non registrate
CERI, Sezione III.A	I «**rifugiati palestinesi**» e talune altre categorie di persone possono essere registrati nell'apposito sistema dell'UNRWA. Possono ricevere i servizi dell'UNRWA dopo essere stati registrati e dopo aver ottenuto una tessera di registrazione dell'Agenzia come prova della registrazione.	**CERI, Sezione III.B**	Le persone che non soddisfano o non sono in grado di dimostrare di soddisfare i criteri di registrazione dell'UNRWA non possono essere registrate nel sistema dell'Agenzia. Tuttavia, «**le persone profughe a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità**» e talune altre categorie di persone possono beneficiare dei servizi dell'UNRWA senza essere registrate. L'UNRWA tiene una «debita registrazione» di tali persone.

Nella sentenza *Bolbol* la Corte di giustizia dell'Unione europea si è occupata soltanto della questione se una persona debba essere registrata presso l'UNRWA per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. Ciò significa che la

([53]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punto 45 (grassetto aggiunto).
([54]) UNRWA, Consolidated Eligibility and Registration Instructions [Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione], 1° gennaio 2009.
([55]) UNRWA, Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione, 1° gennaio 2009, pag. 1.
([56]) UNRWA, Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione, 1° gennaio 2009, pag. 2.

sentenza della Corte in tale causa non stabilisce necessariamente in modo esaustivo quali categorie di persone interessate dalla CERI possano potenzialmente rientrare nell'ambito di applicazione dello stesso articolo 1, sezione D. La sentenza ha tuttavia chiarito che non soltanto i «rifugiati palestinesi», ma anche le «persone non registrate come profughe a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità» possono «beneficiare della protezione o dell'assistenza» da parte dell'UNRWA ai sensi dell'articolo 1, sezione D:

> [...] dalla [CERI] dell'UNRWA, la cui versione attualmente applicabile è stata adottata nel 2009, risulta che, benché il termine «rifugiato palestinese» si applichi, ai fini dell'UNRWA, a tutte «le persone che nel periodo compreso tra il 1º giugno 1946 e il 15 maggio 1948 risiedevano abitualmente in Palestina e che in seguito alla guerra del 1948 hanno perduto casa e mezzi di sussistenza» (punto III.A. 1 delle CERI), anche altre persone possono chiedere di beneficiare dell'assistenza o della protezione dell'UNRWA. Tra di esse figurano le persone «non registrate come profughe a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità» [punto III.B delle CERI; v. anche, in particolare, il n. 6 della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 4 luglio 1967, n. 2252 (ES-V)].
>
> Ciò premesso, non si può immediatamente escludere che una persona quale la sig. ra Bolbol, non registrata presso l'UNRWA, possa nondimeno far parte delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1, sezione D, della [convenzione sui rifugiati] e, pertanto, dell'art. 12, n. 1, lett. a), prima frase, della direttiva ([57]).

Nella sentenza *Bolbol* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che le persone sfollate a seguito delle ostilità del 1967 rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. La Corte ha sottolineato che la convenzione sui rifugiati, nella sua versione originaria del 1951, era stata modificata dal protocollo del 1967 relativo allo statuto dei rifugiati «proprio al fine di consentire un'interpretazione evolutiva della detta Convenzione e per tenere conto di nuove categorie di rifugiati, diversi da quelli che lo sono divenuti a seguito di "avvenimenti sopravvenuti prima del 1º gennaio 1951"» ([58]). La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene pertanto che anche i **discendenti** dei rifugiati palestinesi di prima generazione rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. Ciò è confermato anche dalla successiva sentenza della stessa Corte nella causa *Alheto*, nella quale ha proceduto sulla base del fatto che il ricorrente nel procedimento principale, nato nel 1972, era un «rifugiato palestinese» ([59]).

Occorre osservare che la definizione completa di «rifugiato palestinese» fornita dall'UNRWA, ai suoi fini operativi, figura al punto V.J della CERI come segue:

> [l]e le persone che nel periodo compreso tra il 1º giugno 1946 e il 15 maggio 1948 risiedevano abitualmente in Palestina e che in seguito alla guerra del 1948 hanno perduto casa e mezzi di sussistenza, **così come i discendenti di tali persone, compresi i figli adottati legalmente, lungo la linea maschile** [...] ([60]).

([57]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punti 45 e 46.
([58]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punti 47 e 48.
([59]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 49. Si osservino anche le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 4 marzo 2010, nella causa Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, ECLI:EU:C:2010:119, punto 66, nelle quali si argomenta che, oltre alle persone che già beneficiavano della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA nel 1951, sia i discendenti dei profughi originari sia nuovi profughi che beneficiano di tale protezione o assistenza rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione D.
([60]) UNRWA, Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione, op. cit., nota 54, pag. 32 (grassetto aggiunto).

2.2.1.2 Prove del ricorso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA

Nella sentenza *Bolbol* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che la **registrazione presso l'UNRWA è una prova sufficiente** del fatto che la persona interessata si è avvalsa dell'assistenza di tale Agenzia. Non costituisce tuttavia una prova necessaria, dato che anche persone non registrate possono beneficiare dell'assistenza dell'UNRWA. In tali casi «si deve consentire al beneficiario di apportare la prova con ogni altro mezzo» ([61]).

La Corte non ha dovuto esaminare specificamente quali altri elementi di prova potessero essere sufficienti per dimostrare il ricorso all'assistenza dell'UNRWA. Tuttavia, dalla CERI risulta evidente che le persone «non registrate» che possono beneficiare dei servizi di tale Agenzia sono designate come «non registrate» soltanto perché non sono ammissibili, o non sono in grado di dimostrare di essere ammissibili, ai fini della registrazione nel «sistema di registrazione dell'[UNRWA]». I programmi dell'UNRWA, tuttavia, «registrano debitamente» tali persone ([62]).

Quanto sopra non significa, tuttavia, che prove documentali fornite dall'UNRWA costituiscano necessariamente l'unico modo per dimostrare che la persona interessata si sia avvalsa dell'assistenza di tale Agenzia. Ad esempio, come affermato dall'avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni nella causa *Bolbol*, per quanto concerne talune questioni probatorie che possono sorgere in relazione tanto alla prima quanto alla seconda frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche, «a volte succede che le registrazioni amministrative non tengano dietro agli eventi, o che vengano distrutte nel corso di conflitti» ([63]). L'avvocato generale ha altresì affermato:

> «[n]on sto sottovalutando le questioni probatorie che potranno insorgere [...]. I problemi vanno dalla frammentarietà delle prove (che fondano parte dell'esposizione dei fatti ma non ogni suo singolo aspetto) sino alla possibilità di prove falsificate (o di prove autentiche ottenute corrompendo il giusto funzionario). In proposito, per quel che riguarda la dimostrazione dell'effettiva fruizione di assistenza, lo Stato è legittimato ad insistere su alcune prove, ma non sulla prova più schiacciante che potrebbe essere prodotta in un mondo ideale» ([64]).

Per ulteriori informazioni sulla valutazione delle prove e della credibilità ai sensi della direttiva qualifiche (rifusione), cfr.: EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo - un'analisi giuridica* ([65]).

2.2.1.3 Persone che beneficiano «attualmente» della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA

Ai fini dell'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), la persona interessata deve beneficiare «**attualmente**» della protezione o dell'assistenza.

([61]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa Bolbol, op. cit., nota 21, punto 52.
([62]) UNRWA, Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione, op. cit., nota 54, pag. 6.
([63]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, Bolbol, op. cit., nota 59, punto 93.
([64]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, Bolbol, op. cit., nota 59, punto 102.
([65]) EASO, Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo - un'analisi giuridica, 2018.

Nella sentenza *El Kott* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sostenuto che, se tale prescrizione includesse unicamente le persone che «ricorrono attualmente» all'assistenza dell'UNRWA, essa priverebbe di effetto utile il motivo di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche. In effetti nessuno che presenti una domanda di asilo nel territorio di uno Stato membro, e che si trovi quindi fisicamente al di fuori dell'area di operazioni dell'UNRWA, rientrerebbe in tale motivo di esclusione. Inoltre, la **partenza volontaria** dall'area di operazioni dell'UNRWA, e quindi la **volontaria rinuncia** all'assistenza di quest'ultima, non può significare che la persona interessata non benefici «attualmente» di assistenza. Ciò sarebbe in contrasto con l'obiettivo perseguito dall'articolo 1, sezione D, primo comma, della convenzione sui rifugiati, ossia quello di «escludere dal regime di tale convenzione tutti coloro che beneficiano di una tale assistenza» ([66]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha pertanto stabilito che l'espressione «beneficiano attualmente di protezione o assistenza» deve essere interpretata in maniera tale da comprendere non soltanto le persone che «beneficiano attualmente» dell'assistenza fornita dall'UNRWA, ma anche:

> le **[persone] che […] si sono effettivamente avvalse di tale assistenza poco prima della presentazione di una domanda di asilo in uno Stato membro**, tuttavia nei limiti in cui detta assistenza non sia cessata ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), secondo periodo [della direttiva qualifiche] ([67]).

Sebbene la Corte di giustizia dell'Unione europea non abbia affrontato tale particolare questione, il Tribunale amministrativo federale tedesco ritiene, dal canto suo, che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) non si applichi tuttavia alla situazione nella quale un palestinese apolide, che aveva beneficiato di protezione o assistenza da parte dell'UNRWA, stabilisca successivamente una residenza abituale in un paese terzo al di fuori dell'area di operazioni dell'UNRWA prima di presentare una domanda di asilo nell'UE ([68]). Il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi si è pronunciato in modo analogo in una causa concernente un palestinese che era stato registrato presso l'UNRWA ma che aveva vissuto quasi tutta la sua vita negli Emirati arabi uniti ([69]) (cfr. anche la seguente sezione 2.2.2).

2.2.2 Diritto ipso facto allo status di rifugiato [articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase]

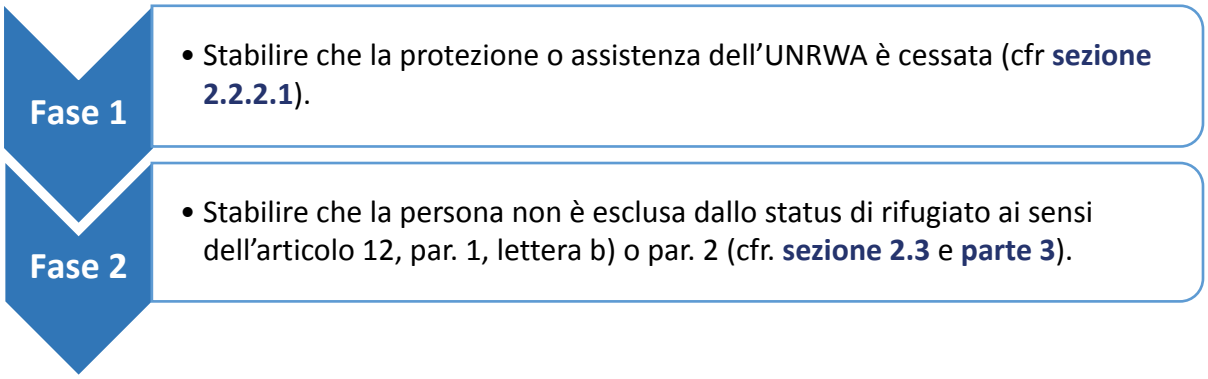
Come indicato in precedenza, la seconda frase dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) costituisce in effetti una clausola di inclusione, in quanto individua una situazione specifica nella quale si richiede che la persona interessata si qualifichi come rifugiato ([70]).

([66]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punti da 49 a 51.
([67]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 52 (grassetto aggiunto).
([68]) Sentenza del Tribunale amministrativo federale (Germania), del 25 aprile 2019, BVerwG 1 C 28.18, DE:BVerwG:2019:250419U1C28.18.0, punti 18, 19 e 21 (in tedesco).
([69]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), 19 febbraio 2019, 201708043/1/V1, punto 4.2 (in neerlandese).
([70]) Cfr. anche ad esempio UNHCR, Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection [Note sull'interpretazione dell'UNHCR dell'articolo 1, sezione D, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche dell'UE in relazione ai rifugiati palestinesi che chiedono protezione internazionale], maggio 2013, pagg. 4-6; UNHCR, Guidelines on International Protection No 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees [Linee guida sulla protezione internazionale n. 13: applicabilità ai rifugiati palestinesi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], dicembre 2017, HCR/GIP/16/12, punti 12 e da 18 a 20.

I rifugiati palestinesi e gli sfollati che hanno fatto ricorso alla protezione o all'assistenza dell'UNRWA prima di presentare domanda per ottenere lo status di rifugiato nell'UE, ma che non beneficiano più di tale protezione o assistenza ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva qualifiche (rifusione) hanno pertanto diritto ipso facto alla concessione dello status di rifugiato, a condizione che non rientrino in nessuno dei motivi di esclusione da tale status di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 2 della direttiva qualifiche (rifusione).

In particolare, la valutazione della possibilità che una persona avente fatto ricorso all'assistenza dell'UNRWA prima di presentare una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in uno Stato membro abbia diritto allo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, può essere suddivisa in due fasi. Tale processo è illustrato nella figura 3.

Figura 3: valutazione del diritto ipso facto allo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva qualifiche (rifusione)



Nella sentenza *Alheto* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva qualifiche e della sua rifusione deve essere interpretato nel senso che:

– osta a una normativa nazionale che non prevede o che recepisce in modo non corretto la causa di cessazione dell'applicazione della causa di esclusione dallo status di rifugiato in essi contenuta;

– ha efficacia diretta;

– può essere applicato anche qualora il richiedente protezione internazionale non lo abbia espressamente invocato ([71]).

Nel caso di specie, lo Stato membro interessato non aveva recepito correttamente nel diritto nazionale l'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione). Anziché esaminare la domanda ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), l'organo decisionale di primo grado aveva valutato se il richiedente potesse beneficiare dello status di rifugiato sulla base del timore fondato di essere perseguitato per uno dei cinque motivi elencati nella definizione di rifugiato ([72]).

([71]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 101. Per il significato di «efficacia diretta» nel diritto dell'Unione, cfr. EASO, Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – un'analisi giuridica, op. cit., nota 9, pagg. 66 e 67.

([72]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punti da 42 a 62.

Occorre altresì osservare quanto statuito nella sentenza *El Kott* dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ossia che, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva qualifiche, in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 1, della medesima direttiva, una persona alla quale è stato concesso lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase della medesima direttiva cessa di essere un rifugiato qualora «[...] sia in grado di ritornare in un'area di operazioni dell'UNRWA, in cui aveva la sua residenza abituale, ove le circostanze a seguito delle quali è stato riconosciuto come rifugiato siano venute meno [...]» ([73]).

Secondo il parere del Tribunale amministrativo federale tedesco non è tuttavia chiaro se la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza *El Kott*, stesse facendo riferimento all'intera area di operazioni dell'UNRWA o se, in considerazione dell'aggiunta della formulazione «in cui aveva la sua residenza abituale», si riferisse unicamente allo specifico territorio all'interno dell'area di operazioni dell'Agenzia nel quale la persona in questione aveva precedentemente la sua residenza abituale ([74]). Uno dei chiarimenti relativi all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), attualmente pendenti dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea è rilevante per tale questione ([75]). In ogni caso, il Tribunale amministrativo federale ritiene che, per valutare se la protezione o l'assistenza sia cessata ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), seconda frase, il momento pertinente sia la data di partenza del richiedente dall'area di operazioni dell'UNRWA. Inoltre, ha precisato che, affinché un richiedente possa beneficiare dello status di rifugiato, deve essergli impossibile, **al momento dell'udienza o della determinazione dei fatti** da parte di un organo giudiziario, rientrare nell'area di operazioni dell'UNRWA e avvalersi nuovamente della protezione o dell'assistenza dell'organizzazione. Il Tribunale amministrativo federale ha constatato che poiché ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva qualifiche (rifusione), in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 1, della medesima direttiva, lo status di rifugiato cessa e deve essere revocato in una tale situazione, «sarebbe immotivato concedere lo status di rifugiato se poi dovesse essere immediatamente revocato» ([76]).

2.2.2.1 Cessazione della protezione o dell'assistenza

Secondo la sentenza *El Kott* della Corte di giustizia dell'Unione europea, uno degli obiettivi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche è «garantire la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi per il tramite di un'effettiva protezione o assistenza [...]» ([77]). L'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), deve tener conto dell'obiettivo dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati. Ciò mira a «garantire **la continuità della protezione dei rifugiati palestinesi,** in quanto tali, **fino a che la loro posizione sia stata definitivamente stabilita in conformità alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite**» ([78]).

Alla luce di tale obiettivo, le circostanze nelle quali «siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo» ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase, della direttiva qualifiche, comprendono:

([73]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 77.
([74]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 28.18, op. cit., nota 68, punto 21 (in tedesco).
([75]) Cfr. Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 5.18, op. cit., nota 43 (in tedesco), questioni rinviate quali oggetto di pronuncia da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea (domanda di pronuncia pregiudiziale del 3 luglio 2019, Repubblica federale di Germania/XT, C-507/19).
([76]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 28.18, op. cit., nota 68, punto 26 (in tedesco).
([77]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 60.
([78]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 62 (grassetto aggiunto).

— «**accadimenti che riguardano direttamente l'UNRWA,** quali la soppressione di detto organismo o un evento che lo ponga, in modo generale, nell'impossibilità di adempiere i propri compiti»;

— **circostanze che «esulano dalla sfera del [...] controllo e [sono] indipendenti dalla volontà [della persona interessata]** [le] quali la obbligano a lasciare tale area, impedendole pertanto di beneficiare dell'assistenza accordata dall'UNRWA» ([79]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che nel caso di un rifugiato palestinese vada considerato che fosse stato **obbligato a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA** «ove si trovi in uno stato personale di grave insicurezza e tale organismo versi nell'impossibilità di assicurargli, in tale area, condizioni di vita conformi alla missione a quest'ultimo affidata» ([80]).

Nella sentenza *Alheto* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato che la valutazione della cessazione della protezione o dell'assistenza deve essere effettuata in relazione all'area di operazioni dell'UNRWA nel suo complesso e non soltanto al territorio della residenza abituale della persona in questione all'interno di tale area. La ricorrente nel procedimento principale in tale causa era una palestinese registrata presso l'UNRWA. Era fuggita da una parte dell'area di operazioni dell'UNRWA (la Striscia di Gaza, il suo luogo di nascita e territorio di residenza abituale) per mettersi al sicuro in un'altra parte dell'area di operazioni di tale Agenzia, ossia la Giordania, prima di presentare domanda di protezione internazionale nell'UE. La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha escluso la possibilità che l'UNRWA sia in grado di fornire a una persona nella sua situazione, nella parte della sua area di operazioni verso la quale tale persona è fuggita, condizioni di vita conformi alla propria missione ([81]). La Corte ha pertanto stabilito che non si può ritenere che la protezione o l'assistenza sia cessata se la persona è in grado di soggiornare in tale altra parte dell'area di operazioni dell'UNRWA «in sicurezza, in condizioni di vita dignitose e senza essere esposta al rischio di essere respinta nel territorio della sua residenza abituale finché non sia in grado di farvi ritorno in sicurezza [...]» ([82]).

In una causa concernente un richiedente proveniente dalla Striscia di Gaza il Consiglio belga per le controversie in materia di legge sugli stranieri ha ritenuto che la chiusura del confine tra Israele e Gaza e il pericolo di recarsi a Gaza attraverso l'Egitto in ragione della situazione della sicurezza nel Sinai fossero uno dei motivi che hanno portato alla cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA nel caso in questione ([83]). L'organo giudiziario ha applicato la verifica illustrata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *El Kott* e ha statuito che la popolazione civile della Striscia di Gaza era soggetta a continue e sistematiche violazioni dei diritti umani fondamentali, che equivalevano a trattamenti inumani e degradanti ([84]). Detto organo giudiziario ha constatato che al ricorrente era stato impedito di usufruire nuovamente dell'assistenza fornita dall'UNRWA e che, pertanto, quest'ultima non era in grado di garantire condizioni di vita conformi alla sua missione ([85]).

([79]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punti 58 e 61 (grassetto aggiunto).

([80]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa El Kott, op. cit., nota 7, punto 63.

([81]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punti 49 e da 132 a 134.

([82]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Alheto, op. cit., nota 26, punto 134. Si noti che la posizione dell'UNHCR in merito all'interpretazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione sui rifugiati differisce da quella della Corte di giustizia dell'Unione europea per una serie di aspetti importanti. L'UNHCR ritiene ad esempio che la valutazione della cessazione della protezione o dell'assistenza debba essere effettuata soltanto in relazione allo specifico territorio dell'area di operazioni dell'UNRWA nella quale la persona interessata risiedeva abitualmente: cfr. UNHCR, Note on Interpretation of Article 1D 1951 Convention and Article 12(1)(a) QD [Nota sull'interpretazione dell'articolo 1, sezione D, della convenzione del 1951 e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a) della direttiva qualifiche], op. cit., nota 70, pag. 5; UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 13, op. cit., nota 70, punto 22, lettera k).

([83]) *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers* (Consiglio per le controversie in materia di legge sugli stranieri, Belgio), decisione del 31 luglio 2017 (in neerlandese), n. 190.280, punto 2.15, dal secondo al quarto trattino, e punto 2.16 (cfr. sintesi dell'UNHCR in inglese). In ogni caso cfr. *Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers* (Consiglio per le controversie in materia di legge sugli stranieri (Belgio), decisione del 19 novembre 2019, n. 228.949, punto 6.2. che, applicando la verifica illustrata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa El Kott, ha annullato tale decisione.

([84]) Ibidem, punto 2.15, primo trattino.

([85]) Ibidem, punto 2.16.

Il Tribunale amministrativo federale tedesco ha ritenuto che tra le «condizioni di vita necessarie conformi alla missione dell'UNRWA» rientrino la sicurezza da persecuzioni ai sensi dell'articolo 9 della direttiva qualifiche (rifusione) e da danni gravi ai sensi dell'articolo 15 della medesima direttiva. Si tratta quindi di qualcosa di più della fornitura da parte dell'UNRWA di cibo, scuole o assistenza sanitaria, che altrimenti non avrebbe alcun valore pratico. Detto organo giudiziario ha stabilito che ciò è altresì coerente con la possibilità per i palestinesi interessati di rimanere nell'area di operazioni dell'UNRWA «in sicurezza, in condizioni di vita dignitose» ([86]). Lo stesso organo ha tuttavia ritenuto che la Corte di giustizia dell'Unione europea non avesse ancora chiarito se, in una situazione nella quale tale palestinese avesse un legame sostanziale con un solo territorio nell'area di operazioni dell'UNRWA, solo tale specifico territorio o l'intera area di operazioni dell'UNRWA dovessero essere considerati alla luce del criterio di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), seconda frase ([87]). Il Tribunale amministrativo federale ha ritenuto che, in entrambi i casi, ai sensi di tale verifica, le disposizioni concernenti la protezione all'interno del paese d'origine ai sensi dell'articolo 8 della direttiva qualifiche (rifusione) dovessero essere applicate mutatis mutandis a ciascuno dei territori dell'area di operazioni dell'UNRWA ([88]).

Infine occorre notare il parere dell'UNHCR secondo il quale, anche se una persona non è stata obbligata a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA per motivi indipendenti dal suo controllo e indipendentemente dalla sua volontà, si dovrebbe ritenere che la protezione o l'assistenza siano cessate anche nel caso in cui ostacoli pratici (quali la chiusura delle frontiere), ostacoli relativi alla sicurezza o all'incolumità personale (quali pericoli durante il percorso) od ostacoli giuridici (quali la mancanza della documentazione necessaria) impediscano alla persona di ritornare nella parte dell'area di operazioni dell'UNRWA nella quale risiedeva in precedenza ([89]).

2.3 Persone alle quali sono riconosciuti i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del loro paese di residenza [articolo 12, paragrafo 1, lettera b)]

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dallo status di rifugiato.

Articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se:

[…]

b) le autorità competenti del paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscono i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o diritti e obblighi equivalenti.

([86]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 28.18, op. cit., nota 68, punto 27 (in tedesco).
([87]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 28.18, op. cit., nota 68, punto 26, in relazione alle questioni pregiudiziali 1 e 2 rinviate alla Corte di giustizia dell'Unione europea dal Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 5.18, op. cit., nota 43, C-507/19 (in tedesco).
([88]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2019, BVerwG 1 C 28.18, op. cit., nota 68, punto 26 (in tedesco).
([89]) UNHCR, Note on Interpretation of Article 1D 1951 Convention and Article 12(1)(a) QD, op. cit., nota 70, pag. 5; UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 13, op. cit., nota 70, punto 22, lettere da g) a i).

Occorre rilevare che l'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati, al quale corrisponde l'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), stabilisce soltanto che alla persona interessata devono essere «riconosciuti tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato», senza aggiungere la frase «o diritti e obblighi equivalenti». L'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati utilizza anche l'espressione «Stato di domicilio» ([90]) piuttosto che «[paese nel quale ha] stabilito la [sua] residenza».

La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha ancora avuto l'opportunità di interpretare l'articolo 12, paragrafo 1, lettera b). Inoltre, la giurisprudenza nazionale degli Stati membri in merito a tale disposizione e all'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati sembra essere molto limitata. Tuttavia, la giurisprudenza nazionale di taluni paesi terzi, in particolare di Australia, Canada e Nuova Zelanda, è più sviluppata per quanto concerne l'interpretazione dell'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati ([91]). L'UNHCR ha inoltre pubblicato una nota sull'interpretazione dell'articolo 1, sezione E ([92]).

Alla luce del fatto che, al fine di interpretare una particolare disposizione del diritto derivato dell'Unione, la Corte di giustizia dell'Unione europea attribuisce talvolta importanza alla volontà del legislatore dell'UE e ai *travaux préparatoires* dello strumento giuridico in questione ([93]), va altresì osservato che la relazione della Commissione sulla proposta legislativa per la direttiva qualifiche afferma:

> [q]uesto paragrafo [attuale articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)] si riferisce alle situazioni di cui all'articolo 1 (E) della [convenzione sui rifugiati]. Esso prescrive che lo status di rifugiato può essere negato a coloro che sono considerati dalle autorità competenti del paese in cui hanno la residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto paese. Una presenza meramente transitoria o temporanea in tale paese non può costituire una ragione d'esclusione. Un richiedente può essere escluso dallo status soltanto se esiste una piena garanzia contro la sua espulsione o il suo allontanamento ([94]).

Inoltre, come già menzionato, i motivi di esclusione di cui alla direttiva qualifiche (rifusione) devono essere interpretati restrittivamente ([95]) e in un senso che «rispetti il livello di protezione garantito dalle norme della Convenzione di Ginevra» ([96]).

Occorre osservare che, secondo il parere dell'UNHCR, l'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati non può essere applicato se la persona interessata rischia di subire persecuzioni o altri danni gravi nel paese in cui ha preso la residenza ([97]).

([90]) L'espressione «stabilito la residenza» è utilizzata anche nell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE).

([91]) Per esempi della giurisprudenza nazionale pertinente di Stati terzi cfr. ad esempio J.C. Hathaway e M. Foster, *The Law of Refugee Status* [Il diritto relativo allo status di rifugiato] (seconda edizione, CUP, 2014), pagg. 500-509, che cita giurisprudenza di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti. Per un esame succinto della giurisprudenza canadese pertinente, cfr. commissione canadese Immigrazione e rifugiati, Interpretation of the convention refugee definition in the case law [Interpretazione nella giurisprudenza della definizione di rifugiato di cui alla convenzione], 31 marzo 2018, capitolo 10.

([92]) UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Nota sull'interpretazione dell'articolo 1, sezione E, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], marzo 2009.

([93]) EASO, Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – Un'analisi giuridica, op. cit., nota 9, pag. 65.

([94]) Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione, 2001, op. cit., nota 9, pag. 29.

([95]) Cfr. sezione 1.3.4.

([96]) Sentenza della CGUE del 2019 nella causa M, X e X, op. cit., nota 9, punto 75.

([97]) UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention, 2009, op. cit., nota 92, punto 17.

2.3.1 Residenza in un paese diverso dal paese di origine

Secondo l'UNHCR:

> [l]a formulazione dell'articolo 1, sezione E [della Convenzione sui rifugiati], ne limita l'applicazione a una persona che risiede [«Stato di domicilio»] nel paese in questione. Di conseguenza la convenzione non si applica alle persone che potrebbero acquisire la residenza in tale paese, ma che non lo hanno fatto. L'espressione utilizzata significa che il soggiorno temporaneo o di breve durata, il semplice transito o la semplice visita non sono sufficienti. La persona interessata deve beneficiare di uno status di residenza sicuro e che comprende quindi i diritti riconosciuti ai cittadini del paese in questione di ritornare, rientrare e rimanere in detto paese. Tali diritti devono essere disponibili nella pratica. La rinuncia volontaria alla residenza non rende inapplicabile l'articolo 1, sezione E, a condizione che la persona conservi il diritto di soggiorno sicuro, compreso quello di rientro, e che gli siano riconosciuti i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza. La denominazione dello status detenuto da una persona ai sensi del diritto nazionale non è la questione rilevante. Diritti diversi possono essere attribuiti a status aventi denominazioni analoghe in paesi diversi e in momenti diversi. Sono determinanti i diritti connessi a tale status nella pratica nel caso specifico e il fatto che tali diritti siano in quel momento effettivi e disponibili ([98]).

2.3.2 Diritti e obblighi connessi al possesso della cittadinanza

Affinché una persona possa essere esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) devono esserle riconosciuti «i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso» **o** «diritti e obblighi equivalenti».

Non è ancora stata risolta la questione se i diritti e gli obblighi «equivalenti» si riferiscano a diritti e obblighi approssimativamente analoghi o comparabili ([99]) o in pratica gli stessi o, ancora, essenzialmente gli stessi diritti e obblighi ([100]).

Il Tribunale superiore del Regno Unito (UKUT) ha dichiarato, sulla base delle osservazioni non contestate presentate dalla parte ricorrente sintetizzate di seguito, che un esiliato tibetano che aveva vissuto in India prima di presentare domanda di protezione internazionale nel Regno Unito non era escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo

([98]) UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention, 2009, op. cit., nota 92, punti da 9 a 11.

([99]) Cfr. Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2005, Grande Sezione, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Irlanda, ricorso n. 45036/98, punti da 149 a 165, relativi alla verifica volta a stabilire se la tutela dei diritti fondamentali ai sensi del diritto comunitario (ora UE), per quanto concerne tanto le garanzie sostanziali offerte quanto i meccanismi di controllo del loro rispetto sia almeno «equivalente» a quella prevista dalla CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che per «equivalenti» si intende «comparabili» e non «identici», data l'importanza del legittimo interesse alla cooperazione internazionale perseguito da una parte contraente della CEDU nell'adempimento degli obblighi giuridici derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità europea [Unione europea] (punti 150 e 155).

([100]) Cfr. Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 2017, E.G./Repubblica di Slovenia, C-662/17, ECLI:EU:C:2018:847, concernente la deroga al diritto a un ricorso effettivo contro una decisione che considera infondata una domanda in relazione allo status di rifugiato in un caso in cui al richiedente sia stato riconosciuto lo status di protezione sussidiaria che «offr[e] gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto dell'Unione e quello nazionale riconoscono allo status di rifugiato». La Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che tale deroga deve essere interpretata «restrittivamente» e, in quanto tale, «deve essere interpretata nel senso che essa può essere applicata qualora sussista un'effettiva identità tra i diritti e i vantaggi offerti dallo status conferito dalla protezione sussidiaria, concessa dallo Stato membro di cui trattasi, e quelli riconosciuti dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale applicabile allo status di rifugiato» (punti 49 e 50). La Corte ha inoltre stabilito che gli eventuali «dritti accessori» derivanti dai diritti riconosciuti dallo status di cui trattasi devono essere presi in considerazione al fine di accertare se, ai fini dell'articolo 46, paragrafo 2, della DPA (rifusione), i diritti e i vantaggi riconosciuti da tali due status di protezione internazionale siano gli stessi (punti 60 e 61). Infine, la Corte ha stabilito che tale condizione deve essere valutata «sulla base di un esame d'insieme della normativa nazionale in questione, e non alla luce della situazione concreta del richiedente di cui trattasi» (punto 63).

1, lettera b), della direttiva qualifiche e dell'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati ([101]):

> [...] gli elementi di prova prodotti dalla parte ricorrente dimostrerebbero che i tibetani in India non godono nemmeno di diritti che si avvicinino anche lontanamente a quelli connessi al possesso della cittadinanza indiana o a essi equivalenti. Tale affermazione si è basata su una relazione di esperti e su relazioni informative sui tibetani in India. Rientrano in tale contesto, tra l'altro, il fatto di essere considerati stranieri che vivono in uno stato di limbo giuridico, non possono aprire un conto corrente senza ottenere l'autorizzazione della banca di riserva, non dispongono di diritti civili e politici e hanno opportunità di lavoro limitate o che sono loro precluse. Si è fatto riferimento alla sentenza del Tribunale federale del Canada nella causa *Tendzin Choezom*/*MCI* [2004] FC 1608. In considerazione della posizione della parte ricorrente che al momento si trovava nel Regno Unito in qualità di richiedente asilo privo di documenti di soggiorno indiani, tale persona si troverebbe ad affrontare problemi gravi in caso di ritorno in India in veste di tibetano privo di documento di registrazione [...] ([102]).

Secondo l'UNHCR, affinché una persona sia esclusa ai sensi dell'articolo 1, sezione E, della convenzione sui rifugiati, non è sufficiente che essa goda soltanto di un trattamento migliore rispetto a quello previsto dalla stessa convenzione sui rifugiati ([103]). Piuttosto, l'esclusione può applicarsi soltanto «se la persona, fatta eccezione per divergenze minori, **gode in sostanza degli stessi diritti civili, politici, economici, sociali e culturali e ha, nel complesso, gli stessi obblighi dei cittadini**» ([104]).

([101]) Tribunale superiore del Regno Unito (UKUT), sentenza del 18 maggio 2016, TG/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2016] UKUT 00374 (IAC), punto 32.
([102]) Tribunale superiore del Regno Unito (UKUT), sentenza del 18 maggio 2016, TG/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2016] UKUT 00374 (IAC), punto 21.
([103]) UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention, 2009, op. cit., nota 92, punto 12.
([104]) UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention, 2009, op. cit., nota 92, punto 16 (grassetto aggiunto).

Parte 3: Esclusione di persone considerate non meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafi 2 e 3)

3.1 Introduzione

Come già osservato, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) prevede che una persona sia esclusa dallo status di rifugiato qualora sussistano fondati motivi per ritenere che abbia commesso uno dei reati di cui alle lettere a) o b) di tale disposizione. Una persona è esclusa inoltre se, ai sensi della lettera c) della stessa disposizione, sussistono fondati motivi per ritenere che si sia resa colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

L'articolo 12, paragrafo 2, va letto in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3.

Articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva qualifiche (rifusione)

2. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

(a) 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) 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 viene 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;

(c) 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.

3. Il paragrafo 2 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o atti in esso menzionati.

Occorre osservare che la versione in lingua inglese dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) (direttiva 2011/95/UE) utilizza il termine «*incite*», mentre quella, sempre in lingua inglese, dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE) utilizza il termine «*instigate*». Nelle versioni di queste due direttive nelle altre lingue ufficiali dell'Unione, parimenti autentiche, non sembra esservi alcuna differenza terminologica tra l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) (direttiva 2011/95/UE) e l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE) ([105]).

([105]) Ad esempio l'articolo 12, paragrafo 3, delle versioni in lingua francese della direttiva qualifiche e della sua rifusione dispone quanto segue: «Le paragraphe 2 s'applique aux personnes qui sont **les instigatrices** des crimes ou des actes visés par le dit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière» (grassetto aggiunto). Per quanto concerne l'interpretazione delle diverse versioni linguistiche delle disposizioni giuridiche dell'UE, cfr. Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – Un'analisi giuridica, op. cit., nota 9, pagg. 63 e 64.

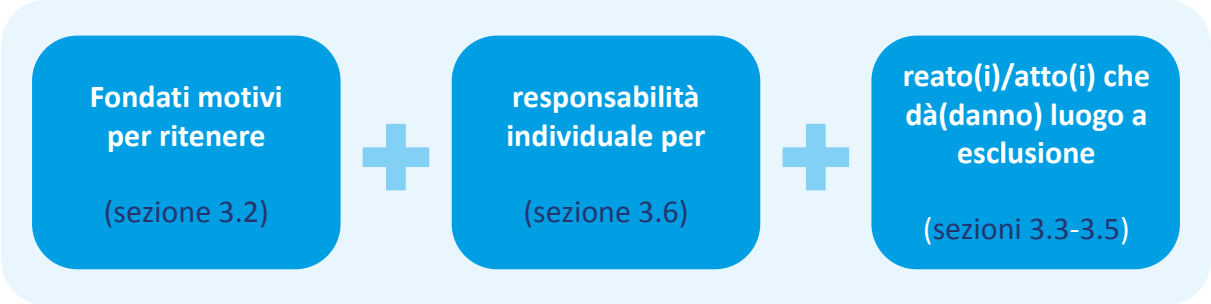
L'inclusione dell'articolo 12, paragrafo 3, nella direttiva qualifiche (rifusione) non significa che i motivi di esclusione dallo status di rifugiato stabiliti in quest'ultima direttiva siano più ampi rispetto a quelli previsti dall'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati. Ciò è vero anche se quest'ultimo non fa di per sé alcun riferimento a «istigare» o «altrimenti concorrere» alla commissione dei reati o degli atti in questione. Come generalmente riconosciuto, l'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati si applica non soltanto alle persone che hanno «commesso» tali crimini o atti, ma anche a quelle che hanno contribuito alla commissione degli stessi diventando così individualmente responsabili ([106]).

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, l'articolo 12, paragrafo 2, non può essere applicato fino a quando l'autorità competente dello Stato membro interessato, sotto il controllo degli organi giudiziari nazionali, non abbia intrapreso, per ogni singolo caso:

> una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla persona interessata, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato, rientrino in uno dei [...] casi di esclusione previsti dalla disposizione in parola ([107]).

L'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, può quindi essere concepita come costituita da tre elementi, come illustrato nella figura 4.

Figura 4: elementi di esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3, della medesima direttiva



3.1.1 Esclusione e terrorismo

Prima di esaminare i tre motivi di esclusione specificati ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, può essere di aiuto affrontare la questione del terrorismo. I riferimenti al «terrorismo» nel contesto delle clausole di esclusione devono essere trattati con molta cautela, in particolare se si considera che il termine «terrorismo» può avere numerosi significati diversi a seconda del contesto in cui si inserisce. Il terrorismo non viene menzionato in quanto tale come motivo di esclusione nella direttiva qualifiche (rifusione). È menzionato soltanto nei considerando 31 e 37. Di conseguenza non è l'etichetta «terrorismo» in quanto tale a dover essere presa in considerazione, quanto piuttosto la natura degli atti pertinenti. Gli

([106]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 31 maggio 2016, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides/Mostafa Lounani, C-573/14, ECLI:EU:C:2016:380, punto 71; Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 24 novembre 2009, BVerwG 10 C 24.08, DE:BVerwG:2009:241109U10C24.08.0 (sintesi in inglese), punti 23 e 29; Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, BVerwG 10 C 27.10, DE:BVerwG:2011:070711U10C27.10.0, punto 32 (in tedesco); Corte suprema (Regno Unito), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 33.

([107]) Cfr., più di recente (2018), la sentenza della CGUE nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 48. La Corte di giustizia dell'Unione europea non si riferiva soltanto alle lettere b) e c) dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), poiché chiaramente lo stesso vale per la lettera a) di tale disposizione.

atti di natura terroristica e le altre attività connesse al terrorismo possono tuttavia rientrare in uno dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, e all'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione). Dato che il terrorismo può essere rilevante ai fini dell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere da a) a c) (nonché dell'articolo 17), è importante affrontare tale questione prima di approfondire ulteriormente le questioni relative all'articolo 12, paragrafo 2.

Esempi di esclusione sulla base di atti considerati avere natura terroristica sono i seguenti.

— **«Atti o minacce di violenza, il cui scopo principale sia di diffondere il terrore fra la popolazione civile»** ([108]) costituiscono un crimine di guerra se commessi nel contesto di un conflitto armato e a esso associati. In quanto tali, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) (cfr. sezione 3.3.3);

— secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, «**gli atti di natura terroristica, caratterizzati da violenza nei confronti delle popolazioni civili, anche se sono commessi con un dichiarato obiettivo politico, devono essere considerati reati gravi di diritto comune ai sensi dell'[articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche]**» ([109]) (cfr. sezione 3.4.1.2);

— la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta contro il terrorismo ([110]) deriva che «**gli atti di terrorismo internazionale sono, in linea generale e indipendentemente dalla partecipazione di uno Stato, atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite**» ([111]). Gli atti terroristici «aventi una dimensione internazionale» ([112]) rientrano pertanto nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) (cfr. sezioni 3.5 e 3.5.2.1);

— la Corte di giustizia dell'Unione europea ha inoltre statuito che dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta contro il terrorismo si desume altresì che negli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite non rientra soltanto la «commissione di atti di terrorismo [internazionali] quali precisati nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza» ([113]), ma anche «**il finanziamento, la pianificazione e la preparazione degli atti di terrorismo internazionale, come tutte le altre forme di sostegno a tal fine**» ([114]) (cfr. sezione 3.5).

Gli esempi di cui sopra si applicano chiaramente mutatis mutandis anche ai motivi di esclusione dall'ammissibilità alla protezione sussidiaria di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva qualifiche (rifusione). Inoltre, anche se la persona interessata non rientra in nessuno di tali motivi di esclusione, vi possono comunque essere fondati

([108]) Tali atti sono vietati dall'articolo 51, paragrafo 2, del Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978) e dall'articolo 13, paragrafo 2, del Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II), 1125 UNTS 609, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978) (in inglese) (grassetto aggiunto).

([109]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 81; sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 84 (grassetto aggiunto).

([110]) Un elenco completo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite relative alle misure di lotta contro il terrorismo, gestito dal comitato antiterrorismo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è disponibile online.

([111]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 83; sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 85 (grassetto aggiunto).

([112]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 84.

([113]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 48 (grassetto aggiunto).

([114]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 46.

motivi connessi al terrorismo che ne richiedono l'esclusione dall'ammissibilità alla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione). Tale disposizione riguarda situazioni nelle quali sussistono fondati motivi per ritenere che «rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova» (cfr. sezione 4.2.5).

È importante osservare, tuttavia, che sebbene ad esempio siano state adottate numerose convenzioni internazionali e risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che impongono agli Stati di contrastare atti o attività terroristici specifici (cfr. in appresso), di fatto **non vi è ancora una definizione unanime a livello internazionale di «terrorismo» o di «atto di terrorismo»**, **né la Corte di giustizia dell'Unione europea ha cercato di definire tali concetti ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle clausole di esclusione di cui alla direttiva qualifiche (rifusione)** ([115]).

Ciò nonostante, vi sono disposizioni di trattati a livello internazionale ed europeo che si avvicinano a fornire tale definizione.

Le Nazioni Unite hanno adottato 19 convenzioni e protocolli considerati relativi al terrorismo ([116]). Sebbene nessuno di essi definisca il termine «terrorismo», una di tali convenzioni, la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo ([117]), prevede all'articolo 2 che venga commesso un reato se, tra l'altro, la persona interessata:

> con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e intenzionalmente, fornisce o raccoglie fondi con l'intento di utilizzarli o sapendo che sono destinati a essere utilizzati, integralmente o parzialmente, al fine di compiere… **qualsiasi altro atto diretto a causare la morte o gravi lesioni fisiche a un civile, o a qualsiasi altra persona che non partecipa attivamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato, quando la finalità di tale atto, per sua natura o per il contesto, è quella di intimidire una popolazione, o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere qualcosa** ([118]).

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non ha competenza legislativa e non è pertanto in grado di formulare una definizione di terrorismo. Tuttavia, nella sua risoluzione 1566 (2004) ([119]), ha cercato di chiarire come debbano essere intesi gli «atti di terrorismo». Ritenendo che gli atti terroristici costituiscono una delle minacce più gravi per la pace e la sicurezza, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ricordato che:

> [...] gli atti criminali, anche contro civili, commessi con l'intento di provocare la morte o lesioni personali gravi o la cattura di ostaggi allo scopo di provocare uno stato di terrore tra il pubblico o in un gruppo di persone o tra determinate persone, di intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere atti che costituiscono reati rientranti nell'ambito di

([115]) Cfr. ad esempio le conclusioni dell'avvocato generale E. Sharpston del 2016 nella causa Lounani, C-573/14, op. cit., nota 106, punto 40.

([116]) Cfr. articolo 2, paragrafo 1, lettera a) e allegato della International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism [Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo], 3178 UNTS 197, 9 dicembre 1999 (data di entrata in vigore: 10 aprile 2002); UNGA, Measures to Eliminate International Terrorism [Misure per eliminare il terrorismo internazionale] (16 gennaio 1997), A/RES/51/210, punto 6; UNGA, Measures to eliminate international terrorism, op. cit., (14 dicembre 2012), A/RES/67/99, punti 12 e 13; elenco gestito dal comitato antiterrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite disponibile all'indirizzo: https://www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments. Cfr. anche appendice B Selezione di strumenti in materia di terrorismo.

([117]) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, op. cit., nota 116.

([118]) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, op. cit., nota 116, articolo 2, paragrafo 1, lettera b) (grassetto aggiunto).

([119]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1566(2004) (8 ottobre 2004) UN Doc S/RES/1566(2004).

> applicazione e quali definiti nelle convenzioni e nei protocolli internazionali in materia di terrorismo, non sono in alcun modo giustificabili da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o analoga e *[ha invitato]* tutti gli Stati a prevenire tali atti e, qualora non vengano evitati, a garantire che tali atti siano puniti con sanzioni coerenti con la loro natura grave; *invita* tutti gli Stati a diventare urgentemente parte firmataria delle convenzioni e dei protocolli internazionali pertinenti indipendentemente dal fatto che essi siano già una parte firmataria di convenzioni regionali in materia ([120]).

A livello europeo, l'UE e il Consiglio d'Europa hanno adottato numerosi strumenti per contrastare il terrorismo ([121]). L'articolo 1, paragrafo 1, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ([122]), di cui l'UE è parte firmataria ([123]), definisce come «reato terroristico» i reati definiti in 11 trattati delle Nazioni Unite relativi al terrorismo, compresi quelli definiti nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. A livello di UE, la direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo ([124]) stabilisce norme minime relative alla «definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche nonché le misure di protezione, sostegno e assistenza per le vittime del terrorismo» ([125]). L'articolo 3 di tale direttiva definisce 10 atti che costituiscono «reati di terrorismo» **quando sono commessi con uno degli scopi elencati di seguito:**

1. **intimidire gravemente la popolazione;**
2. **costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto;**
3. **destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale.**

La direttiva definisce inoltre i seguenti reati:

— reati riconducibili a un gruppo terroristico (articolo 4);

— pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo (articolo 5);

— reclutamento a fini terroristici (articolo 6);

— fornitura di addestramento a fini terroristici (articolo 7);

— ricezione di addestramento a fini terroristici (articolo 8);

— viaggi a fini terroristici (articolo 9);

([120]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1566(2004) (8 ottobre 2004) UN Doc S/RES/1566(2004), punti 3 e 4, corsivo presente nell'originale.
([121]) Cfr. appendice B Selezione di strumenti in materia di terrorismo.
([122]) Consiglio d'Europa, Convention on the Prevention of Terrorism [Convenzione per la prevenzione del terrorismo], STE n. 196, 16 maggio 2005 (data di entrata in vigore: 1° giugno 2007).
([123]) Decisione (UE) 2018/889 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (GU L 159 del 22.6.2018, pag. 1).
([124]) Direttiva (UE) 2017/541 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, (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).
([125]) Direttiva (UE) 2017/541 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, (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6), articolo 1.

— organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici (articolo 10);

— finanziamento del terrorismo (articolo 11);

— altri reati connessi ad attività terroristiche (articolo 12).

Sebbene non si sia ancora pronunciata in merito alla direttiva (UE) 2017/541, la Corte di giustizia dell'Unione europea lo ha fatto in merito al suo documento predecessore, la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo ([126]). Nella sentenza *Lounani* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha respinto l'idea secondo la quale la nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche e dell'articolo 1, sezione F, lettera c) della Convenzione sui rifugiati si applica «soltanto ai reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475» ([127]).

Nella sentenza *B e D* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che **una condanna penale per l'atto intenzionale di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, ai sensi della decisione quadro in questione, non può avere la conseguenza automatica che tale persona debba essere esclusa dallo status di rifugiato** ([128]).

Lo stesso varrebbe chiaramente, mutatis mutandis, per quanto concerne la direttiva sulla lotta contro il terrorismo.

La sezione 3.6 della presente analisi giuridica esamina in dettaglio i criteri per valutare se un richiedente protezione internazionale si sia assunto una «responsabilità individuale» per reati o atti rientranti nell'ambito di applicazione delle clausole di esclusione, anche nel caso in cui sia stato membro di un'organizzazione terroristica o abbia partecipato alle attività di quest'ultima.

Infine occorre osservare che un altro strumento dell'UE in materia di terrorismo è la posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo ([129]). Tale documento rientra nella politica estera e di sicurezza comune dell'UE e ha come obiettivo l'attuazione della risoluzione 1373 (2001) ([130]) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, adottata a seguito degli attentati terroristici perpetrati negli Stati Uniti l'11 settembre 2001. La posizione comune [riguarda] «principalmente la prevenzione degli atti terroristici attraverso l'adozione di misure di congelamento dei capitali finalizzate a impedire gli atti preparatori a tali atti terroristici, quali il finanziamento di persone o entità in grado di compiere questi ultimi atti» ([131]). L'allegato della posizione comune contiene un elenco di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici, che viene riesaminato e, se necessario, aggiornato almeno ogni sei mesi, da ultimo tramite la decisione (PESC) 2020/20 del Consiglio del 13 gennaio 2020 ([132]).

([126]) Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3), come modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21).

([127]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 48 e 49 e da 51 a 53.

([128]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 93. Cfr. anche sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punti da 62 a 78.

([129]) Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (2001/931/PESC) (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 93), modificata da: decisione (PESC) 2016/1711 del Consiglio, del 27 settembre 2016, che modifica la posizione comune, (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 3); e decisione (PESC) 2017/2073 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 59), modificata da (cfr. versione consolidata): decisione (PESC) 2016/1711 del Consiglio del 27 settembre 2016 (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 3); decisione (PESC) 2017/2073 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 59).

([130]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1373(2001) (28 settembre 2001) UN Doc S/RES/1373(2001).

([131]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 marzo 2017, A, B, C, D/Minister van Buitenlandse Zaken, C-158/14, ECLI:EU:C:2017:202, punto 83.

([132]) Decisione (PESC) 2020/20 del Consiglio del 13 gennaio 2020 che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e abroga la decisione (PESC) 2019/1341.

Nella sentenza *B e D*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che:

> l'inserimento di un'organizzazione in un elenco come quello di cui all'allegato della posizione comune 2001/931 consente di stabilire la natura terroristica del gruppo del quale ha fatto parte la persona considerata, il che costituisce un elemento che l'autorità competente deve prendere in considerazione nel verificare, in un primo tempo, che tale gruppo abbia commesso atti che rientrano nell'ambito dell'art. 12, n. 2, lett. b) o c), della [direttiva qualifiche].

Nella sentenza *HT* la Corte di giustizia dell'Unione europea, nell'interpretare l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva qualifiche, ha affermato che:

> [l]'iscrizione di un'organizzazione nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 costituisce [...] una chiara indicazione del fatto che tale organizzazione sia un'organizzazione terroristica o che si sospetti che lo sia. Detta circostanza deve quindi necessariamente essere presa in considerazione dall'autorità competente nel momento in cui quest'ultima, in una prima fase, verifica se l'organizzazione di cui trattasi abbia commesso atti terroristici ([133]).

Tuttavia l'inclusione di un gruppo nell'elenco non significa necessariamente che esso abbia commesso atti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) o c), della direttiva qualifiche. Come rilevato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, i presupposti in base ai quali tali elenchi vengono redatti «non possono essere comparati alla valutazione individuale di fatti precisi che deve precedere qualsiasi decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato» ([134]). Inoltre, anche qualora si dimostri che il gruppo in questione ha commesso atti rientranti in ciascuno dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche, il semplice fatto che una persona sia stata membro di tale gruppo non significa automaticamente che essa debba essere esclusa dallo status di rifugiato. Come ha infatti statuito la Corte di giustizia dell'Unione europea ciò si applica dato che «[n]on sussiste, infatti, una relazione diretta tra la posizione comune 2001/931 e la [direttiva qualifiche] quanto agli obiettivi perseguiti» ([135]). Piuttosto, l'esclusione dallo status di rifugiato di tale persona è subordinata a:

> un esame individuale di fatti precisi che consenta di valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che, nell'ambito di tali attività all'interno di detta organizzazione, la persona considerata abbia commesso un reato grave di diritto comune o si sia resa colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, o che essa abbia istigato o altrimenti concorso alla commissione di un reato o di atti siffatti ([136]).

In altri termini, se un richiedente lo status di rifugiato è stato membro di un gruppo incluso in un elenco come quello allegato alla posizione comune, non ne consegue automaticamente che vi siano fondati motivi per ritenere che egli abbia acquisito una parte della responsabilità per gli atti commessi da tale gruppo durante il suo status di membro. Né ne consegue necessariamente che gli atti commessi dal gruppo comprendano reati gravi di diritto comune

([133]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 90. Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 83, concernente l'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva qualifiche: «[l]'iscrizione di un'organizzazione nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931 costituisce [...] una chiara indicazione del fatto che tale organizzazione sia un'organizzazione terroristica o che si sospetti che lo sia. Detta circostanza deve quindi necessariamente essere presa in considerazione dall'autorità competente nel momento in cui quest'ultima, in una prima fase, verifica se l'organizzazione di cui trattasi abbia commesso atti terroristici».

([134]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 91.

([135]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 89; sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 88.

([136]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 94.

o atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Tuttavia, l'inclusione del gruppo in tale elenco consente di stabilire la sua «natura terroristica». Si tratta quindi di un aspetto che deve essere preso in considerazione per appurare, innanzitutto, se il gruppo abbia commesso reati gravi di diritto comune o atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

Si può concludere che un atto di natura terroristica può rientrare nell'ambito di applicazione di vari motivi di esclusione.

Questi ultimi sono riportati nella tabella 5.

Tabella 5: motivi di esclusione nel contesto dei quali possono rientrare reati di natura terroristica ([137])

Un atto di natura terroristica potrebbe essere classificato nel modo seguente	
Crimine contro la pace	Atti che contemplano la pianificazione, la preparazione, l'avvio o la dichiarazione di una guerra di aggressione o di una guerra in violazione dei trattati, degli accordi o delle garanzie internazionali o la partecipazione a un piano comune o a una cospirazione per la realizzazione di quanto descritto.
Crimine di guerra	Atti o minacce di violenza, il cui scopo principale sia diffondere il terrore fra la popolazione civile, costituiscono un crimine di guerra se commessi nel contesto di un conflitto armato avente dimensione internazionale o non internazionale e ad esso associati e se l'autore di tali atti o minacce era consapevole delle circostanze di fatto che hanno determinato l'esistenza del conflitto armato.
Crimine contro l'umanità	Un atto inumano costituisce un crimine contro l'umanità se commesso nel contesto di un attacco esteso o sistematico diretto contro una popolazione civile, in virtù o in appoggio alla politica di uno Stato o di un'organizzazione; inoltre, quando vi è un nesso tra l'atto individuale e l'attacco e l'autore di tale atto è a conoscenza di tale nesso e attacco.
Crimine grave di diritto comune	Gli atti terroristici, che si caratterizzano per la violenza nei confronti delle popolazioni civili, anche se commessi con un presunto obiettivo politico, sono da considerarsi reati gravi non politici ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche. Devono essere soddisfatti anche i criteri geografici e temporali.
Atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite	In linea generale e indipendentemente dalla partecipazione di qualsiasi Stato, gli atti terroristici internazionali sono contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Gli atti terroristici aventi una dimensione internazionale rientrano pertanto in generale nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione). Costituisce un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite non soltanto la commissione degli atti terroristici [internazionali] specificati nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ma anche il finanziamento, la pianificazione e la preparazione di atti di terrorismo internazionale, nonché qualsiasi altra forma di sostegno a tali atti.
Pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato membro	Se gli atti non soddisfano i criteri per i reati e i crimini di cui sopra, il richiedente potrebbe essere escluso dalla protezione sussidiaria qualora si ritenga che rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato nel quale si trova.

3.1.2 Distinzione tra esclusione dallo status di rifugiato e azione penale nei confronti di un reato e suo sanzionamento

Come già osservato ([138]), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che i motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) mirano a escludere dal beneficio dello status di rifugiato le persone ritenute immeritevoli della protezione che tale status comporta nonché a garantire che la concessione dello status di

([137]) Tabella basata sul documento dell'EASO Guida pratica: esclusione, 2017, pag. 28, modificata per allinearla alla presente analisi giuridica.
([138]) Cfr. sezione 1.3.1.

rifugiato non consenta ad autori di determinati gravi reati di sottrarsi alla responsabilità penale ([139]). Analogamente, l'esclusione dallo status di rifugiato mira a «sanzionare» atti commessi in passato ([140]) e a «preservare la credibilità del sistema di protezione» previsto dalla direttiva qualifiche (rifusione) conformemente alla convenzione sui rifugiati ([141]).

Allo stesso tempo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione «[deve tener] conto, segnatamente, del contesto di tale disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui essa fa parte» ([142]). Di conseguenza, sebbene l'articolo 12, paragrafo 2, faccia esplicito riferimento ai «reati», è importante non perdere di vista i seguenti punti:

(a) l'obiettivo della direttiva qualifiche (rifusione) è diverso da quello delle misure legislative volte a prevenire, reprimere e punire i reati, ed è **essenzialmente umanitario** ([143]);

(b) le procedure per determinare lo status di protezione internazionale sono soggette a **norme molto diverse da quelle che si applicano in un procedimento penale.** In particolare, i mezzi e le procedure per accertare i fatti relativi alle domande di riconoscimento dello status di rifugiato sono molto diversi da quelli utilizzati per accertare i fatti nei procedimenti penali (cfr. parte 5);

(c) la decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato **non comporta l'accertamento di una colpevolezza penale** e si basa su un **livello di prova diverso** (cfr. sezione 3.2);

(d) l'esclusione dallo status di rifugiato **non è una sanzione penale**.

3.1.3 Proporzionalità: perché è inappropriata?

Nella sentenza *B e D*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che l'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, è subordinata a una sola condizione, ossia l'esistenza di fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla persona interessata rientrino in uno dei motivi di esclusione previsti da tale disposizione. La Corte ha affermato:

> occorre ricordare che risulta dalla formulazione stessa di detto art. 12, n. 2 [della direttiva qualifiche], che, ove ricorrano le condizioni in esso fissate, la persona di cui trattasi «è esclus[a]» dallo status di rifugiato e che, nell'economia della direttiva, l'art. 2, lett. c), di quest'ultima [attuale articolo 2, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione)] subordina espressamente la qualità di «rifugiato» alla circostanza che alla persona interessata non si applichi l'art. 12. L'esclusione dallo status di rifugiato per una delle cause enunciate all'art. 12, n. 2, lett. b) o c) [della direttiva qualifiche] [...] è connessa alla gravità degli atti commessi, la quale deve essere di un grado tale che [...] la persona interessata non

([139]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit. nota 10, punto 50; cfr. anche sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 104.
([140]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 103.
([141]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 115.
([142]) Cfr. ad esempio la sentenza della CGUE del 2018, Ahmed, op. cit., nota 14, punto 36.
([143]) Cfr. sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punti 89 e 93, concernenti l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche nel contesto delle misure dell'UE per contrastare il terrorismo. Cfr. anche a tale proposito le conclusioni dell'avvocato generale E. Sharpston del 2016 nella causa Lounani, op. cit., nota 106, punto 55 e mutatis mutandis la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39, punto 25.

> possa legittimamente aspirare alla protezione collegata allo status di rifugiato. **Avendo l'autorità competente già preso in considerazione, nell'ambito della sua valutazione della gravità degli atti commessi e della responsabilità individuale, tutte le circostanze che caratterizzano tali atti e la situazione di tale persona, essa non può essere obbligata – ove giunga alla conclusione che trova applicazione l'art. 12, n. 2 – a procedere ad un esame di proporzionalità che comporti nuovamente una valutazione del livello di gravità degli atti commessi** ([144]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha individuato due aspetti a tal fine:

— la gravità degli atti commessi;

— l'attribuzione della responsabilità individuale.

Il primo elemento, la gravità degli atti commessi, deve avere una portata tale da fare sì che l'interessato non possa legittimamente richiedere la protezione. Il secondo elemento, la responsabilità individuale, deve essere valutato alla luce di criteri tanto oggettivi quanto soggettivi ([145]). Una volta soddisfatta tale condizione, **l'esclusione non è subordinata a una condizione aggiuntiva, ossia ad un esame di proporzionalità alla luce del caso di specie** ([146]).

Occorre sottolineare che la sentenza di cui sopra si limita ad escludere l'applicazione di un esame della proporzionalità nel contesto del quale la gravità degli atti commessi sia ponderata rispetto alle conseguenze dell'esclusione.

Infine, occorre osservare che, come già menzionato, l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, **non è subordinata «all'esistenza di un pericolo attuale per lo Stato membro di accoglienza»** ([147]). Essa non comporta nemmeno una presa di posizione relativamente alla «**distinta questione se [la persona interessata] possa essere espulsa verso il suo paese d'origine**» ([148]). La questione è trattata nella sezione 1.6.

3.1.4 Atti che rientrano in più di un motivo di esclusione dallo status di rifugiato

Un singolo atto che dà luogo a esclusione può rientrare in più di uno dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) ([149]).

Un esempio di tale sovrapposizione, già menzionato in precedenza, è costituito dagli atti di terrorismo ([150]). Un ulteriore esempio, per citarne soltanto uno, è lo stupro che, oltre a essere suscettibile di costituire un reato grave ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), può costituire anche un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a). Tuttavia, sono necessari più elementi per stabilire che

([144]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punti da 107 a 109 (grassetto aggiunto).
([145]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punti 96, 99, 108 e 109.
([146]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 111.
([147]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit. nota 8, punto 50.
([148]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 110.
([149]) Corte suprema (Regno Unito), sentenza del 21 novembre 2012, Al-Sirri/Segretario di Stato per gli Affari interni; DD (Afghanistan)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2012] UKSC 54, punto 12.
([150]) Cfr. sezione 3.1.1.

uno specifico atto di stupro è un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, piuttosto che per constatare che si tratta di un reato comune. Al fine di stabilire che uno stupro è un crimine di guerra, occorre constatare, tra l'altro, che l'atto ha avuto luogo nel contesto di un conflitto armato internazionale o non internazionale e che è stato a esso associato (cfr. sezione 3.3.3.1). In linea con la definizione contenuta negli strumenti internazionali ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), per stabilire che uno stupro è un crimine contro l'umanità, occorre constatare, tra l'altro, che l'atto è stato commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza di sferrare un tale attacco (cfr. sezione 3.3.4.1).

I membri degli organi giudiziari dovrebbero tenere presente che, qualora si constati l'applicabilità dei motivi di esclusione nel contesto di un caso specifico, la direttiva qualifiche (rifusione) non impone di stabilire se nel caso di specie possa applicarsi anche uno qualsiasi degli altri motivi di esclusione.

3.2 Fondati motivi per ritenere

Il requisito per l'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), secondo cui sussistono «fondati motivi per ritenere» che la persona interessata sia individualmente responsabile di un reato o atto che dà luogo a esclusione, stabilisce il **livello della prova** per l'esclusione dallo status di rifugiato ([151]). Occorre pertanto stabilire se vi siano **prove sufficienti** per imputare alla persona interessata la responsabilità individuale di atti che rientrano nell'ambito di applicazione dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettere da a) a c). (cfr. sezioni 3.6 e 5.3.).

Il livello di prova per l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) non è quello della prova *in dubio pro reo* come avviene nel diritto penale nazionale e internazionale ([152]). Piuttosto, si tratta di qualcosa di diverso, ossia di «**fondati motivi per ritenere**» che la persona interessata sia individualmente responsabile di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione ([153]).

Nella sentenza *Lounani* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che:

> […] la partecipazione alle attività di un gruppo terroristico può coprire un ampio spettro di comportamenti di un grado di gravità variabile. Ciò considerato, l'autorità competente dello Stato membro interessato può applicare l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della [direttiva qualifiche] soltanto dopo aver proceduto, per ciascun caso individuale, ad una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi

([151]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punti 95 e 99.

([152]) Ad esempio, nel diritto penale internazionale e in numerose giurisdizioni nazionali il livello della prova corrisponde a «oltre ogni ragionevole dubbio». Nel diritto penale dell'Unione si consideri l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 1), secondo il quale «[g]li Stati membri assicurano che ogni dubbio in merito alla colpevolezza sia valutato in favore dell'indagato o imputato, anche quando il giudice valuta se la persona in questione debba essere assolta».

([153]) Cfr. ad esempio Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 75 (in inglese); Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 18 gennaio 2016, M X, ricorso n. 255091, FR:CESSR:2006:255091.20060118 (in francese); Tribunale amministrativo federale (Germania), 2009, BVerwG 10 C 24.08, op. cit., nota 106, punto 35 (in tedesco); Corte amministrativa suprema (Finlandia), sentenza del 18 febbraio 2014, 497 KHO:2014:35 (in finlandese). Quest'ultima sentenza riguarda l'esclusione dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche e non l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della medesima direttiva, ma interpreta l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche sulla base dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati, facendo riferimento, a tale riguardo, tra l'altro, alla sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, relativa all'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche.

> dall'interessato, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status di rifugiato, rientrino in tale caso di esclusione […] ([154]).

Nella sentenza *Ahmed* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «qualsiasi decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato deve essere preceduta da un esame completo di tutte le circostanze relative al suo caso individuale e non può essere adottata in modo automatico». La Corte ha quindi ritenuto lo stesso per quanto riguarda l'esclusione dallo status di protezione sussidiaria. Essa ha constatato che un reato non poteva essere automaticamente considerato un «reato grave» ai sensi del motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) per il fatto che comportava una pena detentiva di almeno cinque anni, in quanto devono sussistere «fondati motivi» per ritenere che la persona interessata abbia commesso un reato grave ([155]).

Secondo l'UNHCR:

> il livello della prova di cui all'articolo 1, sezione F [della convenzione sui rifugiati], ossia i «fondati motivi per ritenere che», non è un concetto noto negli ordinamenti giuridici nazionali. La prassi dello Stato non è coerente in materia, ma chiarisce quanto meno che non è necessario rispettare il livello della prova adottato in sede penale [...]. [...] Ciò nonostante al fine di garantire che l'articolo 1, sezione F, sia applicato in modo coerente con l'obiettivo umanitario generale della [convenzione sui rifugiati], il livello della prova dovrebbe essere sufficientemente elevato da garantire che i rifugiati in buona fede non siano esclusi erroneamente. Di conseguenza, il «principio della probabilità prevalente» costituisce una soglia troppo bassa. Come constatato nelle giurisdizioni di diritto civile, è quanto meno necessario che vi siano fondati motivi dai quali deriva un sospetto sostanziale; semplici sospetti non sono sufficienti. [...] Sembra che per soddisfare il criterio dei «fondati motivi» di cui all'articolo 1, sezione F, siano necessarie prove chiare e credibili del coinvolgimento in atti che danno luogo a esclusione ([156]).

La Corte suprema del Regno Unito ha statuito che «dovrebbero sussistere fondati motivi per ritenere che la persona interessata abbia la responsabilità individuale per atti di tale natura» ([157]). Detto organo giudiziario ha inoltre rilevato quanto segue:

> (1) l'espressione «fondati motivi» è più forte di «ragionevoli motivi»;
>
> (2) la prova da cui discendono tali motivi deve essere «chiara e credibile» o «consistente»;
>
> (3) «ritenere» è più forte di «sospettare» e a nostro parere anche di «credere»: presuppone una valutazione considerata da parte dell'organo decisionale;
>
> (4) non è necessario che l'organo decisionale sia soddisfatto oltre ogni ragionevole dubbio o al livello richiesto dal diritto penale;

([154]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punti 71 e 72.
([155]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 49.
([156]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Nota supplementare sull'applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1, sezione F, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], 4 settembre 2003, punti 107 e 108.
([157]) Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 16.

> (5) non è necessario adottare i nostri livelli di prova nazionali nella discussione. Le circostanze delle richieste di asilo e la natura delle prove disponibili sono quindi variabili. Tuttavia, qualora l'organo decisionale sia convinto che sia più probabile che il richiedente ***non*** abbia commesso i crimini in questione o ***non*** si sia reso reo di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, sarà difficile capire come possano sussistere fondati motivi per ritenere che lo abbia fatto. La realtà è che difficilmente vi sono motivi sufficientemente fondati per ritenere che il richiedente si sia reso reo, a meno che l'organo decisionale possa convincersi, sulla base del principio della probabilità prevalente, che lo sia. Tuttavia, il compito dell'organo decisionale è quello di applicare quanto espresso dalla convenzione (e dalla direttiva) nel caso specifico ([158]).

Il *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunale amministrativo federale) tedesco ha affermato quanto segue:

> [u]n livello della prova come quello richiesto dal diritto penale non è necessario [...]. Piuttosto, il termine «fondati» indica che le prove della commissione dei reati di cui all'articolo 3, secondo comma, punto 1, della legge sulla procedura di asilo [articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati] devono avere un peso sostanziale. Di norma, i motivi sono «fondati» quando vi sono prove chiare e credibili del fatto che tali reati sono stati commessi ([159]).

Di conseguenza il livello di prova per l'esclusione dallo status di rifugiato è inferiore a quello richiesto per una constatazione di colpevolezza da parte di un giudice penale. Il fatto, pertanto, che una persona sia stata assolta da un organo giudiziario penale dal coinvolgimento in un particolare reato non significa necessariamente che tale persona non possa essere esclusa dallo status di rifugiato in relazione allo stesso presunto reato. Ad esempio, nel 2014 il *Raad van State* (Consiglio di Stato) dei Paesi Bassi ha confermato l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati di un cittadino della Repubblica democratica del Congo che era stato precedentemente assolto da crimini di guerra e crimini contro l'umanità dalla Corte penale internazionale (CPI) ([160]). Analogamente, il *Conseil d'État* (Consiglio di Stato) francese ha affermato che il fatto che la persona fosse stata assolta dal Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) non osta a che le autorità francesi la escludano dalla protezione internazionale ([161]).

Vi possono essere anche altri motivi per i quali un'assoluzione non significa necessariamente che la persona interessata non sia esclusa dallo status di rifugiato. Ad esempio, nella causa *AAS e altri*, il Tribunale superiore del Regno Unito ha affermato:

> possiamo senz'altro accogliere il fatto che nella maggior parte dei casi l'assoluzione fornirà una risposta convincente in merito alla questione se sussistano fondati motivi.

([158]) Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 75 (grassetto presente nell'originale).

([159]) Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 31 marzo 2011, BVerwG 10 C 2.10, DE:BVerwG:2011:310311U10C2.10.0, punto 26, traduzione non ufficiale in italiano dall'inglese effettuata ai fini della presente analisi giuridica.

([160]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), decisione del 15 ottobre 2014, 201405219/1/V1 (in neerlandese), NL:RVS:2014:3833. Si noti tuttavia che il Consiglio di Stato ha fondato la propria sentenza non soltanto sul fatto che il livello della prova per l'esclusione dallo status di rifugiato è inferiore a quello per l'accertamento della colpevolezza penale, ma anche sul fatto che i crimini che danno luogo a esclusione sono stati commessi per un ampio periodo di tempo, mentre l'imputazione dinanzi la CPI riguardava reati commessi in un unico giorno. Cfr. anche la sentenza della Corte amministrativa suprema (Cechia) del 31 marzo 2011, A.S./Ministero dell'Interno (in ceco) 4 Azs 60/2007-136, pag. 18, che ha ritenuto che il criterio dei «fondati motivi per ritenere» fosse limitato dal livello minimo di probabilità pari a circa il 50 %. Al fine di soddisfare tale livello della prova devono essere disponibili prove chiare, convincenti e credibili, e non soltanto ipotesi. Tali prove affidabili possono essere fondate sulla confessione del richiedente o sulla testimonianza di altre persone, ma non sono subordinate a una condanna penale del richiedente. Al contrario, il semplice fatto che vi sia una richiesta di estradizione o un procedimento penale nei confronti del richiedente nel suo paese di origine non è di per sé sufficiente a soddisfare tale criterio.

([161]) Cfr. *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 28 febbraio 2019, M. A. (in francese), n. 414821 A, ECLI:FR:CECHR:2019:414821.20190228, punto 7.

> Ciò avviene di norma nel caso in cui una giuria abbia emesso un verdetto di assoluzione da un reato che avrebbe altrimenti dato luogo a un'esclusione. Tuttavia, concordiamo [...] in merito al fatto che vi saranno casi nei quali si verificherà un'assoluzione per motivi procedurali, tecnici o di altro tipo, come nel caso dei primi otto ricorrenti. KU [nono ricorrente, per il quale l'accusa non aveva fornito elementi di prova perché non era idoneo a formulare un motivo di ricorso] è un altro esempio del caso in cui un'assoluzione non può fornire una risposta completa per l'indagine ([162]).

3.3 Crimine contro la pace, crimine di guerra e crimine contro l'umanità [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)]

Il motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e all'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati è limitato ai crimini contro la pace, ai crimini di guerra e ai crimini contro l'umanità **«quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini»**. Gli organi decisionali devono pertanto consultare tali strumenti e applicare le definizioni ivi contenute dei reati cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), anche se detti strumenti non fanno parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione ([163]). Inoltre, la giurisprudenza della CPI e di altri tribunali penali internazionali in merito all'interpretazione delle definizioni dei reati cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), rappresenta una risorsa autorevole per gli organi decisionali in assenza di sentenze della Corte penale internazionale in merito a tali definizioni. La presente sezione fa pertanto ampio riferimento non soltanto agli strumenti internazionali che gli organi decisionali devono consultare quando applicano l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), ma anche alla relativa giurisprudenza internazionale.

Occorre osservare che talvolta le definizioni dei crimini rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), impiegano termini utilizzati anche nelle clausole di inclusione della direttiva qualifiche (rifusione) quali «persecuzione» ([164]) e «conflitto armato» ([165]). Tenendo presente l'importanza attribuita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea all'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione nel loro contesto, i termini utilizzati nelle definizioni dei crimini rientranti nell'ambito di applicazione della clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), non hanno necessariamente il medesimo significato di cui alle clausole di inclusione.

3.3.1 Strumenti internazionali che definiscono i crimini elencati all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a)

Al momento dell'adozione della convenzione sui rifugiati (1951), gli strumenti internazionali che erano stati redatti per disciplinare i crimini ai quali si riferiscono l'articolo 12, paragrafo

([162]) UKUT, sentenza del 14 maggio 2019, AAS e altri/Segretario di Stato per gli Affari interni, AA/08375/2011, punto 77.

([163]) Cfr. sentenza della CGUE del 2014 nella causa Diakité, op. cit., nota 143, punti 20 e 21 e da 23 a 27, secondo la quale le definizioni di «conflitto armato» contenute nel diritto internazionale umanitario, compresi l'articolo 3 comune delle quattro convenzioni di Ginevra e l'articolo 1, primo comma, del Protocollo II dell'8 giugno 1977, **non** dovrebbero essere utilizzate per interpretare il termine «conflitto armato interno» di cui all'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) dato che «il diritto internazionale umanitario, nonché il regime della protezione sussidiaria previsto dalla [direttiva qualifiche] perseguono scopi diversi e istituiscono meccanismi di protezione chiaramente separati».

([164]) Cfr. ad esempio l'articolo 9 della direttiva qualifiche (rifusione) e l'articolo 7, lettera h) dello Statuto di Roma, 2187 UNTS 3, 17 luglio 1998 (data di entrata in vigore: 1° luglio 2002).

([165]) Cfr. ad esempio l'articolo 15, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) e l'articolo 8 dello Statuto di Roma, op. cit., nota 164.

2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e l'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati erano l'accordo per perseguire e punire i principali criminali di guerra dell'Asse europeo dell'8 agosto 1945 (in appresso: l'«accordo di Londra») ([166]) e le quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 ([167]). Si veda la tabella 6 che segue.

Tabella 6: le convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

I	Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna
II	Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare
III	Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra
IV	Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra

Negli ultimi decenni sono stati adottati ulteriori strumenti contenenti disposizioni in merito ai crimini di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione). Nel 1977 sono stati adottati i protocolli addizionali I e II ([168]) relativi alle vittime di conflitti armati (non) internazionali. Più di recente, nel 1998, è stato adottato lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale ([169]) («Statuto di Roma»), modificato nel 2010 ([170]) e successivamente modificato nuovamente nel 2017 ([171]). Altri recenti strumenti internazionali applicabili all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), sono stati adottati parallelamente allo Statuto di Roma. Si tratta del secondo protocollo della convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato ([172]), adottata nel 1999, e dello statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone ([173]) (TSSL), adottato nel 2002.

La Corte di giustizia dell'Unione europea deve ancora interpretare l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a) della direttiva qualifiche o della direttiva qualifiche (rifusione) ([174]). Tuttavia,

([166]) Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis [Accordo per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo] dell'8 agosto 1945, 82 UNTS 279, 8 agosto 1945 («accordo di Londra») (data di entrata in vigore: 8 agosto 1945).

([167]) Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, 75 UNTS 31, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950); convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, 75 UNTS 85, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950); convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 75 UNTS 135, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950); convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, 75 UNTS 287, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950).

([168]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) (in inglese), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978) e protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II) (in inglese), 1125 UNTS 609, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).

([169]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164.

([170]) Amendment to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifica dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale], 2868 UNTS 195, 10 giugno 2010 (data di entrata in vigore: 26 settembre 2012 per quanto concerne San Marino, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica e, per quanto concerne i successivi Stati parte, un anno dopo il deposito dei loro strumenti di accettazione o ratifica). Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifiche relative al crimine di aggressione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale], 2922 UNTS 1, 11 giugno 2010 (data di entrata in vigore: 8 maggio 2013 per il Liechtenstein, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica e, per quanto concerne i successivi Stati parte, un anno dopo il deposito dei loro strumenti di accettazione o ratifica).

([171]) Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma, Amendments to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court, ICC-ASP/16/Res.4, 14 dicembre 2017 (data di entrata in vigore: 2 aprile 2020 per quanto concerne il Lussemburgo, il primo Stato parte, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica).

([172]) 2253 UNTS 172, 26 marzo 1999 (data di entrata in vigore: 9 marzo 2004). Cfr. articolo 15, che definisce cinque crimini di guerra.

([173]) Statute of the Special Court for Sierra Leone – Annex to the Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone [Statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone - Allegato all'accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone sull'istituzione di un Tribunale speciale per la Sierra Leone], 2178 UNTS 137, 16 gennaio 2002 (data di entrata in vigore: 12 aprile 2002). Lo statuto definisce la competenza giurisdizionale del Tribunale speciale per la Sierra Leone (TSSL) per crimini gravi contro i civili e le forze di pace delle Nazioni Unite commessi dopo il 30 novembre 1996 durante la guerra civile in Sierra Leone, ossia i crimini contro l'umanità (articolo 2), i crimini di guerra (articolo 3 e articolo 4) e vari crimini ai sensi del diritto della Sierra Leone (articolo 5). Nel 2013 il Tribunale speciale per la Sierra Leone è stato chiuso e le sue funzioni residue sono state trasferite al Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone (TSRSL): cfr. Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the establishment of a Residual Special Court for Sierra Leone [Accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone sull'istituzione di un Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone], 2871 UNTS 333, 29 luglio 2010 New York, 11 agosto 2010 Freetown (data di entrata in vigore: 2 ottobre 2012).

([174]) Nella causa C-472/13 è stato tuttavia chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea di interpretare l'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), della direttiva qualifiche, che fa espresso riferimento all'articolo 12, paragrafo 2, della stessa direttiva. Sebbene la Corte non abbia interpretato l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), nella sua sentenza del 26 febbraio 2015, l'avvocato generale Sharpston ha riesaminato brevemente tale disposizione nelle sue conclusioni dell'11 novembre 2014 (Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, ECLI:EU:C:2014:2360, punti da 41 a 43).

concorda ampiamente in merito al fatto che lo Statuto di Roma dovrebbe costituire il punto di partenza per l'interpretazione e l'applicazione di tale disposizione ([175]), dato che contiene la codificazione del diritto penale internazionale più recente così come più esaustiva (sebbene non ancora completa) ([176]).

Le disposizioni dello Statuto di Roma possono tuttavia essere adeguatamente comprese soltanto esaminando i loro antecedenti storici, ai quali la stessa Corte penale internazionale fa spesso riferimento nella sua giurisprudenza. Inoltre, lo Statuto di Roma fa espressamente riferimento ad alcuni di tali antecedenti, ossia le convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, e deve essere interpretato di conseguenza. Gli antecedenti più significativi sono pertanto riportati nell'appendice D Antecedenti dello Statuto di Roma. Lo Statuto di Roma è a sua volta discusso nella sezione 3.3.1.1 e i crimini cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) sono successivamente discussi singolarmente nelle sezioni 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4.

La presente analisi giuridica può fornire soltanto una breve introduzione ai crimini di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione). Il lettore potrebbe pertanto voler consultare alcuni dei trattati standard sul diritto penale internazionale per ulteriori dettagli ([177]).

3.3.1.1 Statuto di Roma

Il Tribunale militare internazionale (IMT), il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) sono stati tutti istituiti come organi giudiziari temporanei destinati a trattare i crimini commessi in una particolare zona geografica e/o in un determinato contesto in passato, non a trattare crimini che potrebbero essere commessi altrove in futuro. La Corte penale internazionale (CPI) è stata invece istituita come un organo giudiziario penale internazionale permanente competente per i reati commessi dopo la data di entrata in vigore del relativo statuto ([178]). Per i primi 60 Stati parte, tra cui 23 Stati membri dell'UE, tale data è il 1º luglio 2002. I restanti cinque Stati membri hanno tutti ratificato lo Statuto di Roma entro il 21 luglio 2009 ([179]).

I crimini definiti nello Statuto di Roma come rientranti nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale sono il **genocidio** (articolo 6), i **crimini contro l'umanità** (articolo 7), i **crimini di guerra** (articolo 8) e il **crimine di aggressione** (articolo 8 *bis*). Il crimine di aggressione è stato definito soltanto nel 2010 ([180]), quando lo Statuto di Roma

([175]) Cfr. ad esempio Corte suprema (Regno Unito), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 8; Tribunale amministrativo federale (Germania), 2009, BVerwG 10 C 24.08, op. cit., nota 106, punto 31; Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 26 febbraio 2015, M K., n. 09018932 C+, che fa riferimento allo statuto del Tribunale militare internazionale e allo Statuto di Roma come documenti di pari importanza [si noti che la sentenza riguarda il motivo di esclusione dalla protezione sussidiaria di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), ma interpreta tale motivo sulla base dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati, come risulta dal riferimento, nella sentenza, agli orientamenti dell'UNHCR sull'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati]; UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punto 25, che avverte tuttavia che non si dovrebbe fare riferimento in via esclusiva allo Statuto di Roma.

([176]) Cfr. sezione 3.3.3.

([177]) Cfr. ad esempio: G. Werle e F. Jessberger, *Principles of International Criminal Law* (terza edizione, OUP, 2014); W.A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* [La Corte penale internazionale: commento allo Statuto di Roma] (seconda edizione, OUP, 2016); O. Triffterer e K. Ambos, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (terza edizione, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016); A. Cassese et al., *Cassese's International Criminal Law* (terza edizione, OUP, 2013) e anche l'appendice G Bibliografia selezionata, pubblicazioni.

([178]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 11. Per maggiori informazioni sugli antecedenti dello Statuto di Roma, cfr. appendice D Antecedenti dello Statuto di Roma.

([179]) I cinque Stati membri che hanno ratificato lo Statuto di Roma dopo il 1° luglio 2002 sono stati la Grecia (1° agosto 2002), la Lettonia (1° settembre 2002), Malta (1° febbraio 2003), la Lituania (1° agosto 2003) e la Cechia (21 luglio 2009). Cfr. UNTS, Banca dati dei trattati multilaterali depositati presso il segretario generale, Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Per tali Stati la Corte penale internazionale è competente soltanto per i reati commessi dopo la data in cui lo Statuto vi ha acquisito efficacia, fatto salvo il caso in cui lo Stato in questione abbia dichiarato di accettare la competenza giurisdizionale di detta Corte a decorrere dal 1° luglio 2002.

([180]) Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court, op. cit., nota 170.

è stato modificato per la prima volta e la competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale per tale reato è stata attivata soltanto in data 17 luglio 2018 ([181]). Al 1º dicembre 2019 nove Stati membri ([182]) non avevano ratificato la modifica che definisce tale crimine. Questi ultimi e un decimo Stato membro ([183]) non avevano ratificato neppure l'altra modifica del 2010 dello Statuto di Roma, che definiva tre ulteriori crimini di guerra ([184]). La modifica dello Statuto di Roma avvenuta nel 2017, che definiva altri tre crimini di guerra ([185]), al 1º dicembre 2019 era stata ratificata soltanto da due Stati membri ([186]), che erano altresì gli unici due Stati parte a tale data.

L'articolo 9 dello Statuto di Roma prevede che gli *Elementi dei crimini* siano di ausilio alla Corte nell'interpretazione e nell'applicazione delle definizioni di tali crimini ([187]). Gli *Elementi dei crimini* ([188]) sono stati adottati mediante consenso dall'Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma nel 2010 ([189]).

L'articolo 21, paragrafo 1, dello Statuto di Roma prevede che il diritto applicabile dalla Corte penale internazionale sia il seguente.

Articolo 21, paragrafo 1, dello Statuto di Roma

La Corte applica:

(a) in primo luogo, il presente Statuto, gli elementi dei crimini e il regolamento di procedura e di prova;

(b) in secondo luogo, se del caso, i trattati applicabili ed i principi e le regole di diritto internazionale, ivi compresi i principi consolidati del diritto internazionale dei conflitti armati;

(c) in mancanza, i principi generali di diritto ricavati dalla Corte in base alla normativa interna dei sistemi giuridici del mondo, compresa, ove occorra, la normativa interna degli Stati che avrebbero avuto giurisdizione sul crimine, purché tali principi non siano in contrasto con il presente Statuto, con il diritto internazionale e con le norme ed i criteri internazionalmente riconosciuti.

La promozione di azioni giudiziarie dinanzi la Corte è soggetta a una serie di criteri di ammissibilità atti a garantire che la competenza giurisdizionale della Corte per i crimini definiti nello Statuto di Roma sia complementare a quella delle giurisdizioni penali

([181]) Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma, Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression [Attivazione della competenza giurisdizionale della Corte in relazione al crimine di aggressione], ICC-ASP/16/Res.5, 14 dicembre 2017 (attivazione della competenza giurisdizionale: 17 luglio 2018).

([182]) Bulgaria, Danimarca, Grecia, Francia, Italia, Ungheria, Romania, Svezia e Regno Unito. Cfr. UNTS, Banca dati dei trattati multilaterali depositati presso il segretario generale, Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court, op. cit.

([183]) Il decimo Stato membro era l'Irlanda. Cfr. UNTS, Banca dati dei trattati multilaterali depositati presso il segretario generale, Amendment to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifica dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale].

([184]) Amendment to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court, op. cit., nota 170.

([185]) Amendments to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court, op. cit., nota 171.

([186]) UNTS, Banca dati dei trattati multilaterali depositati presso il segretario generale, Amendment to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court (Weapons which use microbial or other biological agents, or toxins) [Modifica dell'articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (armi che utilizzano agenti microbici o altri agenti biologici o tossine)].

([187]) Cfr. anche Statuto di Roma, op. cit., nota 164, Articolo 21 («Diritto applicabile»): «La Corte applica: a) in primo luogo, il presente Statuto, gli elementi dei crimini e il regolamento di procedura e di prova; [...]»

([188]) Assemblea degli Stati parte dello Statuto della Corte penale internazionale, Elementi dei crimini, Registrazioni ufficiali della conferenza di riesame dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, Kampala, 31 maggio - 11 giugno 2010 (pubblicazione della Corte penale internazionale, RC/11).

([189]) Per una discussione del rapporto tra gli elementi dei crimini e lo Statuto di Roma cfr. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* [Commento allo Statuto di Roma], op. cit., nota 177, pagg. 334-338.

nazionali ([190]), che la persona interessata non sia giudicata due volte per lo stesso crimine ([191]) e che il caso sia di «gravità sufficiente» da giustificare l'azione penale dinanzi la Corte ([192]). Tuttavia, ai fini dell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), i criteri di ammissibilità sono irrilevanti, in quanto riguardano soltanto la competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale per i crimini definiti nello Statuto di Roma e non la definizione stessa di tali crimini. Per gli stessi motivi, è irrilevante anche il fatto che la competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale sia stata attivata soltanto di recente in relazione al crimine di aggressione.

Inoltre, come affermato dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, anche se un atto definito come crimine in un accordo internazionale al quale fa riferimento l'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati viene commesso prima dell'entrata in vigore di tale accordo, ciò non significa che l'accordo non possa essere invocato nell'applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a) ([193]).

Ciò non risponde tuttavia alla questione se un atto, commesso prima dell'adozione dello Statuto di Roma e definito come crimine in quest'ultimo, possa rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati soltanto se, nel momento in cui è stato commesso, costituiva già un crimine ai sensi del diritto internazionale. In altre parole, il principio di legalità è fondamentale nel diritto dei rifugiati così come lo è nel diritto penale? Tale principio è stato descritto come segue dal giudice Robertson nel contesto della Camera d'appello del Tribunale speciale per la Sierra Leone (TSSL):

> [i]l principio di legalità, talvolta espresso come norma contro la retroattività, richiede che, al momento della commissione dei fatti contestati come reato, l'imputato fosse in grado di sapere o quantomeno di stabilire facilmente che tali atti potevano comportare conseguenze penali. Non si può invocare a difesa l'ignoranza in merito alla legge, nella misura in cui tale legge possa essere accertata in modo ragionevole. Il fatto che il comportamento abbia scosso, se non addirittura fatto inorridire, delle brave persone non è sufficiente per renderlo illegittimo in assenza di un divieto. La chiarezza richiesta non sarà necessariamente rinvenuta tramite la constatazione dell'esistenza di precedenti azioni penali efficaci in relazione a condotte analoghe, dato che è necessaria una prima azione penale per ogni crimine e siamo nelle fasi iniziali di applicazione del diritto penale internazionale ([194]).

Se il principio di legalità è fondamentale tanto nel diritto dei rifugiati quanto nel diritto penale, dalla giurisprudenza nazionale si potrebbe concludere che un **atto definito come crimine nello Statuto di Roma rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), soltanto**:

— se è stato commesso dopo il 1º luglio 2002, data di entrata in vigore dello Statuto di Roma; **o**

— se nel momento in cui l'atto è stato commesso:

([190]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 17, paragrafo 1, lettere a) e b).
([191]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 17, paragrafo 1, lettera c).
([192]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 17, paragrafo 1, lettera d).
([193]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), decisione del 18 aprile 2005, 200408765/1, NL:RVS:2005:AT4663, punti 2.4 e 2.4.1 (in neerlandese).
([194]) TSSL (Camera d'appello), decisione del 31 maggio 2014, Pubblico ministero/Sam Hinga Norman, SCSL-04-14-AR72(E), parere dissenziente del giudice Robertson, punto 13.

(a) il fatto costituiva un crimine ai sensi del diritto internazionale consuetudinario;

(b) l'atto era già stato definito come crimine in uno strumento internazionale precedente.

In conclusione, gli atti definiti come crimini di guerra, crimini contro l'umanità o crimini di aggressione nello Statuto di Roma devono essere considerati ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione). Le opinioni divergono, tuttavia, in merito alla questione se gli atti definiti nello Statuto di Roma come crimini di genocidio debbano essere considerati a pieno titolo ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), o se rientrino nell'ambito di applicazione di tale disposizione soltanto se soddisfano anche la definizione di crimine di guerra, di crimine contro l'umanità o di crimine di aggressione (cfr. appendice D Antecedenti dello Statuto di Roma, sezione 6).

3.3.2 Crimine contro la pace [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)]

L'articolo 6, lettera a), dello statuto del Tribunale militare internazionale definisce un **crimine contro la pace** come «la pianificazione, la preparazione, l'avvio o la dichiarazione di una guerra di aggressione, o di una guerra in violazione dei trattati, degli accordi o delle garanzie internazionali, o la partecipazione a un piano comune o a una cospirazione per la realizzazione di quanto descritto» ([195]). Di conseguenza, lo Statuto di Roma non fa riferimento a un crimine contro la pace, ma definisce, all'articolo 8 *bis*, paragrafo 1, la nozione di **«crimine di aggressione»**:

Articolo 8 *bis*, paragrafo 1, dello Statuto di Roma

Ai fini di tale Statuto, per «crimine di aggressione» s'intende la pianificazione, la preparazione, l'avvio o l'esecuzione, da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite.

Non vi sono ancora orientamenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla relazione tra un crimine contro la pace e un crimine di aggressione. Nella letteratura si presume, tuttavia, che il crimine di aggressione sia l'equivalente moderno del crimine contro la pace. La presente analisi giuridica adotta la medesima ipotesi ([196]).

Come indicato nella pubblicazione *Elementi dei crimini*, un atto di aggressione deve essere stato commesso dallo Stato aggressore affinché la persona interessata abbia commesso il crimine di aggressione ([197]). Di conseguenza, se un atto di aggressione è stato pianificato dalla persona interessata ma non è stato commesso dallo Stato aggressore, non sarà stato commesso alcun crimine.

([195]) Charter of the International Military Tribunal – Annex to the Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis ('London Agreement') [Statuto del Tribunale militare internazionale – Allegato all'accordo per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo (accordo di Londra)], 82 UNTS 279, 8 agosto 1945 (data di entrata in vigore: 8 agosto 1945).

([196]) Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* , op. cit., nota 177, Introduzione all'articolo 8 *bis*, pag. 302. In tale pagina Schabas descrive anche il «crimine contro la pace» come «termine più arcaico utilizzato per descrivere il concetto di aggressione».

([197]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, Articolo 8 *bis*, paragrafo 2, Elemento 3.

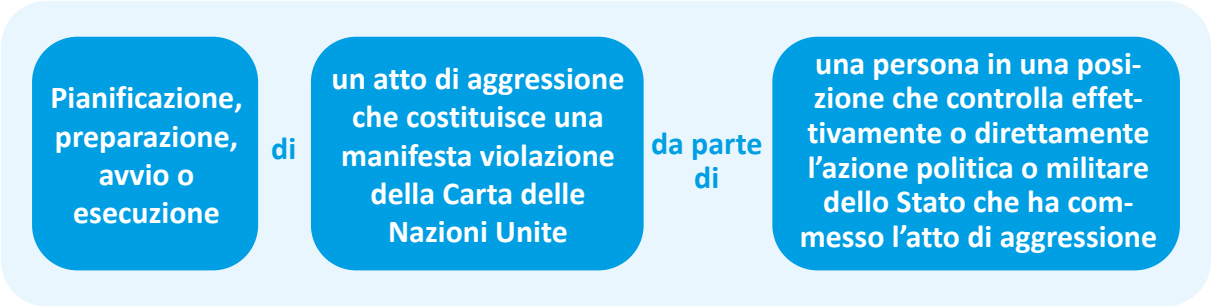
L'articolo 8 *bis*, paragrafo 2, dello Statuto di Roma definisce il termine **«atto di aggressione»**.

Articolo 8 *bis*, paragrafo 2, dello Statuto di Roma

Ai fini del paragrafo 1, per «atto di aggressione» s'intende l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite. […]

La definizione di crimine di aggressione può pertanto essere sintetizzata come riportato nella figura 5.

Figura 5: il crimine di aggressione



Negli *Elementi dei crimini* si afferma che, per incorrere nella responsabilità penale, la persona che ha pianificato, preparato, avviato o eseguito l'atto di aggressione **deve essere a conoscenza delle seguenti circostanze di fatto**:

— le circostanze di fatto secondo le quali è stato stabilito che l'uso della forza armata era incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite;

— le circostanze di fatto secondo le quali è stato stabilito che l'atto di aggressione costituiva una violazione palese della Carta delle Nazioni Unite.

L'articolo 8 *bis*, paragrafo 2, dello Statuto di Roma elenca sette atti che si qualificano come atti di aggressione (cfr. tabella 7). L'elenco è identico a quello degli atti di aggressione contenuto nella «Definizione di aggressione» allegata alla risoluzione 3314 (XXIX) dell'UNGA del 14 dicembre 1974 ([198]). Sebbene in tale definizione l'Assemblea generale delle Nazioni Unite abbia definito l'elenco come non esaustivo ([199]), occorre osservare che la Corte penale internazionale non ha ancora affrontato nella sua giurisprudenza il crimine di aggressione. Resta pertanto aperta la questione se l'elenco di cui all'articolo 8 *bis* dello Statuto di Roma sia non esaustivo ([200]).

([198]) UNGA, Definition of Aggression [Definizione di aggressione] (14 dicembre 1974), A/RES/3314(XXIX), articolo 3.
([199]) UNGA, Definizione di aggressione (14 dicembre 1974), A/RES/3314(XXIX), articolo 4.
([200]) Cfr. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, op. cit., nota 177, pagg. 313-314; Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pag. 548, nota marginale 1473.

Tabella 7: atti di aggressione di cui all'articolo 8 bis, paragrafo 2, dello Statuto di Roma

(a)	L'invasione o l'attacco da parte di forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato o qualunque occupazione militare, anche temporanea, che risulti da detta invasione o attacco o qualunque annessione, mediante l'uso della forza, del territorio di un altro Stato o di parte dello stesso.
(b)	Il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato contro il territorio di un altro Stato o l'impiego di qualsiasi altra arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato.
(c)	Il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato.
(d)	L'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree di un altro Stato o contro la sua flotta navale o aerea.
(e)	L'utilizzo delle forze armate di uno Stato che si trovano nel territorio di un altro Stato con l'accordo di quest'ultimo, in violazione delle condizioni stabilite nell'accordo, o qualunque prolungamento della loro presenza in detto territorio dopo il termine dell'accordo.
(f)	Il fatto che uno Stato permetta che il suo territorio, messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per commettere un atto di aggressione contro uno Stato terzo.
(g)	L'invio da parte di uno Stato, o in suo nome, di bande, gruppi, forze irregolari o mercenari armati che compiano atti di forza armata contro un altro Stato di gravità tale da essere equiparabili agli atti sopra citati o che partecipino in modo sostanziale a detti atti.

Sembra che gli organi giudiziari degli Stati membri non abbiano ancora affrontato la definizione di «crimine di aggressione» contenuta nello Statuto di Roma nel contesto dell'esame dell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) in un caso specifico. Risulta inoltre che essi abbiano a malapena affrontato la precedente definizione di «crimine contro la pace» contenuta nello statuto del Tribunale militare internazionale in tale contesto, il che forse non sorprende alla luce della limitata portata personale di tale definizione secondo l'interpretazione del Tribunale militare internazionale ([201]).

Dato che anche la portata personale del «crimine di aggressione» come definito nello Statuto di Roma è molto limitata, è improbabile che si verifichi molto spesso l'esclusione dallo status di rifugiato sulla base del fatto che l'interessato è individualmente responsabile di un crimine contro la pace. Ciò nonostante, nei casi in cui occorre prendere in considerazione l'esclusione su tale base, i membri degli organi giudiziari dovrebbero tenere presente che la «pianificazione», la «preparazione», l'«avvio» e l'«esecuzione» costituiscono un elemento sostanziale della definizione del crimine di aggressione. Tali aspetti non costituiscono un elenco esaustivo delle modalità di responsabilità individuale per tale crimine ([202]) (cfr. sezione 3.6 sulla responsabilità individuale). I membri degli organi giudiziari dovrebbero inoltre tenere presente che un atto di aggressione deve soddisfare una soglia minima, ossia quella di una «violazione manifesta» della Carta delle Nazioni Unite, per essere considerato un crimine contro la pace.

Occorre osservare che i crimini di aggressione non sono crimini di guerra, in quanto sono disciplinati dallo «*ius ad bellum*» e non dallo «*ius in bello*», come spiegato dal Comitato internazionale della Croce Rossa:

> [l]o *ius ad bellum* si riferisce alle condizioni alle quali gli Stati possono ricorrere alla guerra o all'uso della forza armata in generale. Il divieto di uso della forza tra gli Stati e le relative eccezioni (legittima difesa e autorizzazione delle Nazioni Unite all'uso

([201]) Cfr. Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pag. 542, nota marginale 1459.
([202]) Cfr. articolo 25, paragrafo 3 *bis*, dello Statuto di Roma, dal quale si può inferire che le modalità di responsabilità individuale di cui all'articolo 25 dello stesso Statuto sono applicabili al crimine di aggressione. Cfr. inoltre R. O'Keefe, *International Criminal Law* (OUP, 2015), pag. 157, punti 494 e 495; Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, op. cit., nota 177, pagg. 586 e 587.

> della forza), di cui alla Carta delle Nazioni Unite del 1945, sono gli aspetti fondamentali dello *ius ad bellum* […]. Lo *ius in bello* disciplina la condotta delle parti coinvolte in un conflitto armato. [Il diritto internazionale umanitario] è sinonimo dello *ius in bello*; esso mira a ridurre al minimo le sofferenze nei conflitti armati, in particolare proteggendo e assistendo quanto più possibile tutte le vittime di un conflitto armato ([203]).

3.3.3 Crimine di guerra [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)]

All'adozione della convenzione sui rifugiati, nel 1951, il principio della responsabilità penale individuale per violazioni gravi del diritto internazionale umanitario si applicava unicamente ai conflitti armati internazionali. Da allora il diritto internazionale umanitario si è evoluto ed è ora accettato che i crimini di guerra possano essere commessi in conflitti armati tanto internazionali quanto non internazionali. Tale disposizione è stata codificata per la prima volta nell'articolo 8 dello Statuto di Roma ([204]). Tale articolo 8 ([205]) contiene una definizione esaustiva di ciò che costituisce un crimine di guerra e distingue tra i crimini commessi nell'ambito di un conflitto internazionale o non internazionale. Potrebbe sorgere la questione se un atto commesso prima dell'entrata in vigore dello Statuto di Roma nel 2002 possa comportare l'esclusione dalla protezione in una decisione adottata dopo tale data, qualora si tratti di un atto ormai considerato un crimine di guerra ma che non lo era prima di tale data. Finora la Corte di giustizia dell'Unione europea non si è pronunciata sulla pertinenza del principio di legalità nei casi di esclusione.

Non è sempre semplice stabilire se uno specifico conflitto armato abbia carattere internazionale o non internazionale. Ad esempio, un conflitto armato non internazionale può talvolta trasformarsi in un conflitto armato internazionale, o viceversa, e può non essere sempre facile stabilire con precisione quando o se si è verificato tale mutamento ([206]). La situazione può altresì essere quella di un «conflitto misto», nel contesto del quale entrambi i tipi di conflitto si verificano contemporaneamente nel medesimo territorio. Possono altresì verificarsi più conflitti armati contemporaneamente.

La tabella 8 ([207]) che segue può essere utile ai fini della distinzione tra un conflitto internazionale e un conflitto non internazionale.

([203]) CICR, International Humanitarian Law: Answers to Your Questions [Diritto internazionale umanitario: risposte alle vostre domande], febbraio 2015, pag. 8.
([204]) Cfr. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, op. cit., nota 177, pagg. 223 e 224.
([205]) Cfr. appendice C Selezione di disposizioni giuridiche internazionali pertinenti per il testo di questa disposizione.
([206]) Ad esempio il conflitto sul territorio dell'ex Jugoslavia è iniziato come guerra civile, ma è stato internazionalizzato quando l'ex Jugoslavia ha iniziato a frammentarsi in diversi Stati indipendenti. Successivamente il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) ha dovuto stabilire se il conflitto armato in Bosnia-Erzegovina dopo il 19 maggio 1992, quando l'esercito popolare jugoslavo si è ritirato dalla Bosnia-Erzegovina dopo la sua secessione dalla Repubblica socialista federativa di Iugoslavia, avesse una dimensione puramente non internazionale o se continuasse ad avere una dimensione internazionale: cfr. ICTY (Camera d'appello), sentenza del 15 luglio 1999, Pubblico ministero/Duško Tadić, IT-94-1-A, punti da 68 a 162.
([207]) Tabella basata sul documento dell'EASO, Guida pratica: esclusione, 2017, pag. 24, modificata per allinearla all'analisi contenuta nella presente analisi giuridica.

Tabella 8: dimensione internazionale e non internazionale dei conflitti armati

Conflitto armato internazionale	Conflitto armato non internazionale
→ Un conflitto armato è internazionale se coinvolge due o più Stati. → Un conflitto armato interno che scoppia nel territorio di uno Stato può diventare internazionale se: a) un altro Stato interviene in tale conflitto con le sue truppe (fatto salvo il caso in cui sia invitato dallo Stato nel cui territorio si svolgono le ostilità); o, in alternativa, se b) alcuni dei partecipanti al conflitto armato interno agiscono per conto di tale altro Stato. → I conflitti armati internazionali comprendono quelli nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera nonché contro regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione.	→ Un conflitto armato non avente dimensione internazionale è caratterizzato dallo scoppio di ostilità armate di un certo livello di intensità, che vanno al di là di disordini e tensioni interni, quali sommosse, atti isolati e sporadici di violenza o altri atti di natura analoga, e che si svolgono all'interno del territorio di uno Stato. Le ostilità possono scoppiare: a) tra autorità governative e gruppi armati dissidenti organizzati oppure b) tra questi ultimi gruppi.

L'articolo 8 dello Statuto di Roma elenca esaustivamente i singoli crimini di guerra nei conflitti armati internazionali e non internazionali che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale. Sebbene sia di gran lunga il più esaustivo presente in uno strumento internazionale ad oggi, l'elenco non è completo ([208]). Gli organi decisionali non possono quindi considerare l'articolo 8 dello Statuto di Roma come pienamente determinante ai fini dell'esame della possibilità che una persona abbia commesso un crimine di guerra ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione). Ad esempio:

— l'articolo 8 dello Statuto di Roma prevede che «dirigere intenzionalmente attacchi contro beni di carattere civile, e cioè beni che non siano obiettivi militari» è un crimine di guerra soltanto nei conflitti armati internazionali ([209]). Tuttavia, secondo la costante giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, gli attacchi contro beni di carattere civile costituiscono un crimine di guerra anche nei conflitti armati non internazionali ([210]);

— altri crimini di guerra in conflitti armati non internazionali che non figurano nell'articolo 8 comprendono talune violazioni gravi dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo addizionale II ([211]), definite come crimini di guerra negli statuti del Tribunale penale internazionale per il Ruanda ([212]) e della Camera d'appello del Tribunale speciale per la Sierra Leone ([213]), ossia le «punizioni collettive» e gli «atti di terrorismo» ([214]) o le «minacce di commettere»

([208]) Si osservi che l'articolo 22 dello Statuto di Roma prevede quanto segue: «1. Una persona è penalmente responsabile in forza del presente Statuto solo se la sua condotta, nel momento in cui viene realizzata, costituisce un crimine di competenza della Corte. […] 3. Il presente articolo non impedisce che un comportamento sia qualificato come crimine secondo il diritto internazionale, indipendentemente dal presente Statuto». In altri termini, il fatto che una determinata forma di condotta non sia definita come penale nello Statuto di Roma non significa che essa non abbia natura penale ai sensi del diritto internazionale.

([209]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto ii).

([210]) Cfr. in particolare: ICTY (Camera di primo grado), sentenza del 31 gennaio 2005, Pubblico ministero/Pavle Strugar, IT-01-42-T, punti da 223 a 226 e da 277 a 289. Si osservi che, come indicato al punto 216 di tale sentenza, la Camera di primo grado ha evitato di pronunciarsi sulla questione se il conflitto armato interessato fosse internazionale o meno, ritenendo che le sue conclusioni fossero applicabili indipendentemente dalla dimensione del conflitto.

([211]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II) (in inglese), 1125 UNTS 609, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).

([212]) Statuto dell'ICTR, allegato alla risoluzione 955(1994) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (8 novembre 1994) UN Doc S/RES/955(1994), articolo 4, lettere b) e d). Lo statuto dell'ICTR è stato successivamente modificato da ulteriori risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. versione consolidata del 31 gennaio 2010.

([213]) Statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone, op. cit., nota 173, articolo 3, lettere b) e d).

([214]) Cfr. anche Protocollo addizionale II, op. cit., nota 211, articolo 13, paragrafo 2: «[l]a popolazione civile in quanto tale e i singoli civili non devono essere oggetto di attacco. Sono vietati gli atti o le minacce di violenza il cui scopo principale è diffondere il terrore tra la popolazione civile».

uno di tali atti. Mancano anche le «minacce di commettere» qualsiasi altro atto vietato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo addizionale II;

— mancano anche vari crimini di guerra nei conflitti armati internazionali. Ad esempio, come affermato dalla Camera d'appello dell'ICTY, gli atti di terrorismo contro la popolazione civile costituiscono un crimine di guerra nel contesto di un conflitto tanto internazionale quanto non internazionale ([215]).

L'articolo 8, paragrafo 1, dello Statuto di Roma prevede che la Corte goda di competenza giurisdizionale in merito ai crimini di guerra, «in particolare quando commessi come parte di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala». Ciò non ha tuttavia alcuna conseguenza sulla valutazione dell'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), in quanto non riguarda le definizioni effettive dei crimini di guerra di cui all'articolo 8 dello Statuto di Roma.

L'articolo 8, paragrafo 2, lettere a) e b), dello Statuto di Roma contiene un lungo elenco di crimini di guerra applicabili ai conflitti armati internazionali, mentre l'articolo 8, paragrafo 2, lettere c) ed e), dello stesso Statuto contiene un elenco più breve di crimini di guerra applicabili nei conflitti armati non internazionali. Ciascuno dei crimini di guerra nel contesto di un conflitto armato non internazionale corrisponde, in modo identico o mutatis mutandis, a un crimine di guerra in un conflitto armato internazionale.

Nei casi in cui un atto costituisca un crimine di guerra in un conflitto armato tanto internazionale quanto internazionale, non è sempre necessario stabilire la dimensione del conflitto armato in cui l'atto è stato commesso al fine di definire se si tratti di un crimine di guerra. Occorre tuttavia essere consapevoli del fatto che atti di natura analoga possono costituire un crimine di guerra soltanto se commessi nel contesto di un conflitto armato internazionale o, al contrario, di un conflitto armato non internazionale.

Infine, occorre osservare che la comprensione del diritto relativo ai crimini di guerra presuppone la conoscenza dei principi e delle nozioni fondamentali del diritto internazionale umanitario. Oltre alla breve introduzione di cui alla presente analisi giuridica, il lettore potrebbe voler consultare alcuni dei trattati standard sul diritto internazionale umanitario per ulteriori informazioni ([216]).

Per quanto concerne la giurisprudenza degli Stati membri, la Corte nazionale francese per il diritto di asilo ha ritenuto responsabile di crimini di guerra un richiedente che aveva svolto un ruolo attivo nel genocidio in Ruanda nel 1994 ([217]). Tale Corte ha inoltre ritenuto che fosse responsabile di crimini di guerra un agente di polizia locale in Afghanistan che aveva torturato prigionieri talebani durante gli interrogatori ([218]).

Il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi ha considerato crimini di guerra ([219]) gli atti militari dell'organizzazione curda, il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), rivolti contro la

([215]) ICTY (Camera d'appello), sentenza del 30 novembre 2006, Pubblico ministero/Stanislav Galić, IT-98-29-A, punti da 87 a 90.

([216]) Cfr. ad esempio J.-M. Henckaerts e L. Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules [Diritto internazionale umanitario consuetudinario, Volume I Norme] (CUP, 2005, ristampa con correzioni 2009); Y. Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* [Condotta di ostilità a norma del diritto relativo ai conflitti armati internazionali] (terza edizione, CUP, 2016); Y. Dinstein, *Non-International Armed Conflicts in International Law* [Conflitti armati non internazionali nel diritto internazionale] (CUP, 2014); D. Fleck, *The Handbook of International Humanitarian Law* [Manuale di diritto umanitario internazionale] (terza edizione, OUP, 2013); ministero della Difesa del Regno Unito, The Manual of the Law of Armed Conflict [Manuale del diritto dei conflitti armati] (OUP, 2004).

([217]) *Cour nationale du droit d'asile* (Corte nazionale per il diritto di asilo, Francia), sentenza del 20 febbraio 2019, M.G., 14033102 (in francese).

([218]) *Cour nationale du droit d'asile* (Corte nazionale per il diritto di asilo, Francia), sentenza del 15 febbraio 2018, M.G, 14020621 C (in francese).

([219]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 23 luglio 2004, 200402639, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5615, punto 2.6 (in neerlandese).

popolazione civile, giungendo alle medesime conclusioni in relazione ad atti dell'esercito afghano durante la guerra civile (dal 1979 al 1992), compresi i bombardamenti di villaggi e il ricorso a violenze eccessive sfociate nell'uccisione di centinaia di migliaia di persone ([220]).

È importante tenere a mente che i crimini di guerra possono costituire, allo stesso tempo, un reato grave di diritto comune ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), e/o un crimine contro l'umanità ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione).

3.3.3.1 Elementi contestuali di un crimine di guerra

Per costituire un crimine di guerra, l'atto in questione deve in ogni caso soddisfare due aspetti contestuali ([221]):

— l'**atto deve avvenire nel contesto di ed essere associato a un conflitto armato** che, a seconda del crimine di guerra in questione, ha dimensione internazionale o non internazionale;

— l'**autore del reato deve essere stato a conoscenza di circostanze di fatto in base alle quali è stata dimostrata l'esistenza di un conflitto armato**.

Se l'atto è avvenuto durante un conflitto armato ma non soddisfa i requisiti di cui sopra, non si tratta di un crimine di guerra. Ciò non esclude tuttavia che si tratti di un reato ai sensi del diritto nazionale (cfr. sezione 3.4.1.3, pag. 96) o di un crimine ai sensi del diritto internazionale, in particolare un crimine contro l'umanità (cfr. sezione 3.3.4).

In linea di principio, non solo i combattenti ma anche i civili possono commettere crimini di guerra, a condizione che i loro atti rientrino nei requisiti di cui sopra ([222]). Non è necessario un collegamento tra l'autore civile e una delle parti del conflitto, ma deve esistere un nesso tra l'atto e il conflitto armato ([223]).

Occorre osservare che nella pubblicazione *Elementi dei crimini* si dichiara che, per quanto concerne gli aspetti contestuali di cui sopra:

(a) non è richiesta una valutazione giuridica da parte dell'autore del crimine in merito all'esistenza di un conflitto armato o alla sua dimensione internazionale o non internazionale;

(b) in tale contesto, non vi è alcun obbligo di consapevolezza da parte dell'autore del crimine in merito ai fatti che hanno dimostrato la dimensione internazionale o non internazionale del conflitto;

(c) esiste soltanto un requisito di consapevolezza in merito alle circostanze di fatto che hanno dimostrato l'esistenza di un conflitto armato implicito nella formulazione «avvenuto nel contesto di e associato a» ([224]).

([220]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 21 agosto 2018, 201803118/1/V2, ECLI:NL:RVS:2018:2813, punto 8.4 (in neerlandese).
([221]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, articolo 8, paragrafo 2, lettera a); articolo 8, paragrafo 2, lettera b); articolo 8, paragrafo 2, lettera c) e articolo 8, paragrafo 2, lettera e).
([222]) Cfr. ad esempio ICTR (Camera di primo grado), sentenza del 27 gennaio 2000, Pubblico ministero/Alfred Musema, ICTR-96-13-A, punto 274; ICTR (Camera d'appello), sentenza del 1° giugno 2001, Pubblico ministero/Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-A, punti da 425 a 446.
([223]) Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 16 febbraio 2010, BVerwG 10 C 7.09, DE:BVerwG:2010:160210U10C7.09.0 (in tedesco), punti da 30 a 33, traduzione in inglese da parte del Tribunale amministrativo federale.
([224]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, articolo 8, Introduzione.

Nella maggior parte dei casi sarà ovviamente evidente che un conflitto armato era in corso e che l'autore ne era a conoscenza ([225]).

Il termine «conflitto armato» non è definito nello Statuto di Roma o negli *Elementi dei crimini*, ma la definizione di tale termine adottata dalla Camera d'appello dell'ICTY ([226]) è stata avallata in diverse sentenze della Corte penale internazionale:

> si è in presenza di un conflitto armato ogniqualvolta vi sia un ricorso alla forza armata tra Stati o a una violenza armata prolungata tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra tali gruppi all'interno di uno Stato. Il diritto internazionale umanitario si applica dall'inizio di tali conflitti armati e si estende oltre la cessazione delle ostilità fino al conseguimento di una conclusione generale di pace, oppure, nel caso di conflitti interni, fino al conseguimento di una composizione pacifica. Fino a quel momento, il diritto internazionale umanitario continua ad applicarsi su tutto il territorio degli Stati in guerra o, in caso di conflitti interni, sull'intero territorio sotto il controllo di una parte, indipendentemente dal fatto che vi siano o meno combattimenti in essere ([227]).

Le sezioni 3.3.3.2.2 e 3.3.3.3.2 trattano rispettivamente le definizioni di conflitto armato internazionale e di conflitto armato non internazionale.

3.3.3.2 Crimini di guerra nei conflitti armati internazionali

3.3.3.2.1 Crimini di guerra definiti nello Statuto di Roma

L'articolo 8 dello Statuto di Roma suddivide i crimini di guerra nei conflitti armati internazionali che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale in due categorie:

— **gravi violazioni** delle convenzioni di Ginevra [articolo 8, paragrafo 2, lettera a)];

— **altre gravi violazioni** «delle leggi e delle consuetudini applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale» [articolo 8, paragrafo 2, lettera b)].

Le gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra riguardano uno degli atti elencati nella tabella 9 che segue, **se commessi contro persone o beni protetti ai sensi delle disposizioni della pertinente convenzione di Ginevra** (cfr. tabella 6 e tabella 18, rispettivamente a pag. 65 e a pag. 192).

([225]) CICR, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* [Commentario sulla prima convenzione di Ginevra: convenzione (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna] (CUP, 2016), nota marginale 3053 (versione web disponibile nella banca dati online della CICR: Commentario sulla prima convenzione di Ginevra).

([226]) ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491, punto 70.

([227]) Cfr. ad esempio CPI (Camera di primo grado 1), sentenza del 14 marzo 2012, situazione nella Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06, punto 533; CPI (Camera di primo grado III), sentenza del 21 marzo 2016, situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08 2016, punto 128.

Tabella 9: gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra [sintesi dei crimini di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto di Roma]

	Crimini di guerra	Articolo
Atti contro persone	Omicidio volontario.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto i)
	Sottoporre persone a: i) forti dolori o sofferenze fisiche o mentali per fini quali: ottenimento di informazioni o di una confessione, punizione, intimidazione o coercizione o per qualsiasi motivo basato su discriminazioni di qualsiasi tipo («tortura»); ii) forte dolore o sofferenza fisica o mentale («trattamento crudele»); o iii) esperimenti biologici.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto ii)
	Provocare intenzionalmente dolore o sofferenze fisiche o mentali oppure lesioni gravi all'integrità fisica o alla salute.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto iii)
	Costrizione a servire nelle forze di una potenza ostile.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto v)
	Negazione di un processo equo.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto vi)
	Deportazione o trasferimento illegale di persone in un altro Stato o in un altro luogo.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto vii)
	Confinamento illegale di persone in un determinato luogo.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto vii)
	Cattura di ostaggi.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto viii)
Atti contro beni	Distruzione o appropriazione di beni protetti, laddove non giustificata da necessità militari e attuata in modo immotivato.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera a), punto iv)

Gli aspetti materiali e psicologici di ciascuno dei crimini di guerra sono sintetizzati nella presente tabella, mentre gli *Elementi dei crimini* sono illustrati dettagliatamente nella tabella 10 ([228]).

Le «altre gravi violazioni» delle leggi e delle consuetudini applicabili ai conflitti armati internazionali definite all'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), dello Statuto di Roma possono, per comodità di riferimento, essere suddivise in cinque categorie ([229]):

(i) crimini di guerra contro persone;

(ii) crimini di guerra contro beni e altri diritti;

(iii) crimini di guerra che comportano il ricorso a metodi di guerra vietati;

(iv) crimini di guerra che comportano mezzi di guerra vietati, ossia l'uso di armi proibite;

(v) crimini di guerra contro operazioni a carattere umanitario.

I crimini di guerra applicabili in ciascuna categoria riguardano uno qualsiasi degli atti elencati nella categoria interessata nella tabella 10 in appresso.

([228]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, Articolo 8, paragrafo 2, lettere a) e b). Per una spiegazione più approfondita di ciascun crimine di guerra, cfr.: CIRC, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court* [Elementi dei crimini di guerra ai sensi dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale] (CUP, 2002), pagg. 17-381; Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pagg. 409-526, note marginali 1075-1428.

([229]) Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pag. 410, nota marginale 1076.

Tabella 10: altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati internazionali (sintesi dei crimini di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera b) dello Statuto di Roma)

	Crimini di guerra	Articolo
Atti contro persone	Attaccare la popolazione civile in quanto tale o attaccare singoli civili, fatto salvo il caso in cui e per il tempo in cui essi partecipino direttamente alle ostilità.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto i)
	Uccidere o ferire una persona fuori combattimento.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto vi)
	Uccidere o ferire a tradimento.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xi)
	Assoggettare prigionieri di guerra o civili nei territori occupati («persone che si trovano in potere del nemico») a: i) mutilazioni; o ii) esperimenti medici o scientifici.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto x)
	Rendersi colpevoli di: i) stupro; ii) schiavitù sessuale; iii) prostituzione forzata; iv) gravidanza forzata; v) sterilizzazione forzata; o vi) qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente anche una violazione grave delle convenzioni di Ginevra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxii)
	Commettere oltraggi alla dignità personale, anche su persone decedute.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxi)
	Costringere i cittadini di una parte ostile a partecipare a operazioni militari contro il proprio paese o le proprie forze armate.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xv)
	Utilizzare, reclutare o arruolare minori di età inferiore a 15 anni.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxvi)
	Trasferire parte della propria popolazione civile in territori occupati o deportare e trasferire tutta o parte della popolazione del territorio occupato all'interno o all'esterno di tale territorio.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto viii)
Atti contro beni e altri diritti	Attaccare beni di carattere civile.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto ii)
	Attaccare beni protetti.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto ix)
	Distruggere o confiscare beni del nemico, a meno che ciò sia imperativamente richiesto dalle necessità della guerra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xiii)
	Saccheggiare.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xvi)
	Privare i cittadini della potenza nemica di diritti o azioni dinanzi un organo giudiziario.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xiv)
Atti che comportano il ricorso a metodi di guerra vietati	Utilizzare civili o altre persone protette come scudi umani.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxiii)
	Affamare come metodo di guerra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxv)
	Dichiarare od ordinare che nessuno avrà salva la vita («negare la clemenza»).	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xii)
	Attaccare luoghi non difesi che non costituiscono obiettivi militari.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto v)
	Attaccare oggetti o persone utilizzando gli emblemi distintivi delle convenzioni di Ginevra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxiv)
	Fare un uso improprio: i) di una bandiera di tregua; ii) di una bandiera, di un'insegna o di un'uniforme della parte nemica; iii) di una bandiera, di un'insegna o di un'uniforme delle Nazioni Unite; o iv) degli emblemi distintivi delle convenzioni di Ginevra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto vii)
	Lanciare un attacco sapendo che causerà un numero eccessivo di morti, feriti o danni accidentali.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto iv)

	Crimini di guerra	Articolo
Atti che comportano il ricorso ad armi vietate	Utilizzare veleni o armi velenose.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xvii)
	Utilizzare gas, liquidi, materiali o dispositivi vietati.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xviii)
	Utilizzare armi biologiche.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxvii)
	Utilizzare proiettili proibiti.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xix)
	Utilizzare armi che causano principalmente ferite tramite frammenti non individuabili.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxviii)
	Utilizzare armi laser progettate per accecare in modo permanente.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xxix)
	Utilizzare armi, proiettili o materiali o metodi di guerra elencati nell'allegato allo Statuto, se e quando adottato ([230]).	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto xx)
Atti contro operazioni umanitarie	Attaccare il personale od oggetti coinvolti in una missione di assistenza umanitaria o di mantenimento della pace, fatto salvo il caso in cui e per il tempo in cui essi partecipino direttamente al conflitto.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera b), punto iii)

3.3.3.2.2 Definizione di conflitto armato internazionale

L'espressione «conflitto armato internazionale» non è definita nello Statuto di Roma o nella pubblicazione *Elementi dei crimini*; tuttavia è stata definita come segue in diverse sentenze della Corte penale internazionale. Tali sentenze hanno tenuto conto dell'articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra e della sentenza della Camera d'appello dell'ICTY nella causa *Tadić* ([231]) e hanno stabilito quanto segue:

> [...] un conflitto armato è internazionale se coinvolge due o più Stati. Inoltre, qualora un conflitto armato interno scoppi sul territorio di uno Stato, esso può diventare internazionale (o, a seconda delle circostanze, avere dimensione internazionale ed essere al contempo un conflitto armato interno) se: i) un altro Stato interviene in tale conflitto con le sue truppe o, in alternativa, se ii) alcuni dei partecipanti al conflitto armato interno agiscono per conto di tale altro Stato ([232]).

Tale definizione è stata elaborata, ad esempio, dalla Camera di primo grado della Corte penale internazionale nella causa *Katanga*. Pertanto, **al fine di valutare l'esistenza di un conflitto armato internazionale in ragione della partecipazione indiretta di uno Stato**:

> la Camera deve analizzare e valutare il grado di controllo esercitato da tale Stato su uno dei gruppi armati che partecipano alle ostilità. Nel valutare il grado di tale controllo, la Camera di primo grado I ha ritenuto che il criterio del «controllo complessivo» fosse l'approccio corretto che consente di stabilire se un conflitto armato non avente dimensione internazionale si sia internazionalizzato in ragione del coinvolgimento di forze armate che agiscono per conto di un altro Stato. Tale criterio è soddisfatto quando lo Stato «*riveste un ruolo nell'organizzazione, nel coordinamento o nella pianificazione delle azioni militari del gruppo militare* oltre a fornire finanziamento,

([230]) L'assemblea degli Stati dello Statuto di Roma non ha adottato il relativo allegato.
([231]) ICTY (Corte d'appello), *Tadić*, op. cit., nota 206, punto 84.
([232]) Cfr. ad esempio CPI (Camera di primo grado I), 2012, Lubanga, op. cit., nota 227, punto 541; CPI (Camera di primo grado II), sentenza del 7 marzo 2014, situazione nella Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Germain Katanga, ICC-01/04-01/07, punto 1177.

> addestramento ed equipaggiamento o sostegno operativo a tale gruppo». Non è necessario che lo Stato impartisca ordini specifici o diriga ogni singola operazione militare ([233]).

Si noti tuttavia che un conflitto armato interno non assume carattere internazionale se lo Stato nel cui territorio si verificano le ostilità invita le forze armate di un altro Stato ad assisterlo nella lotta contro le altre parti coinvolte nel conflitto ([234]).

D'altro canto, come specificato nella pubblicazione *Elementi dei crimini*, l'espressione «conflitto armato internazionale» si estende all'**occupazione militare** ([235]). La Camera di primo grado nella causa *Katanga* ha rilevato, a partire da tale scenario, quanto segue:

> [...] [s]econdo il parere della Camera e alla luce della giurisprudenza e del diritto dei trattati pertinenti, un «territorio è considerato occupato quando è effettivamente posto sotto l'autorità dell'esercito nemico e l'occupazione si estende soltanto al territorio in cui tale autorità è stata istituita e può essere esercitata». Di conseguenza l'occupazione militare esiste quando le forze militari di uno Stato intervengono in un territorio ed esercitano un controllo al di là delle frontiere riconosciute a livello internazionale di tale Stato, indipendentemente dal fatto che tale territorio appartenga a uno Stato ostile, a uno Stato neutrale o a un cobelligerante, a condizione che lo schieramento di forze non sia stato autorizzato da un accordo con la potenza occupante.
>
> Al fine di determinare se la potenza occupante abbia stabilito la propria autorità, può essere rilevante il seguente elenco non esaustivo di fattori.
>
> — La potenza occupante deve essere in grado di sostituire la propria autorità a quella delle autorità occupate, le quali devono essere state rese incapaci di funzionare pubblicamente;
>
> — le forze del nemico si sono arrese, sono state sconfitte o si sono ritirate. A tale riguardo, le zone di battaglia non possono essere considerate territori occupati. Tuttavia, una sporadica resistenza locale, anche se riuscita, non incide sulla realtà dell'occupazione;
>
> — la potenza occupante ha una forza sufficiente sul posto o la capacità di inviare truppe entro un lasso di tempo ragionevole per esercitare la propria autorità in modo tangibile;
>
> — è stata istituita un'amministrazione temporanea sul territorio. La potenza occupante ha impartito e imposto direttive alla popolazione civile ([236]).

Infine, come già osservato, l'articolo 1, paragrafo 4, del protocollo addizionale I prevede che conflitti armati internazionali comprendano «conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione […]» ([237]).

([233]) CPI (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punto 1178 (corsivo presente nell'originale, note omesse).

([234]) CPI (Camera preliminare I), decisione del 16 dicembre 2011, Situazione nella Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Callixte Mbarushimana, decisione sulla conferma delle accuse, ICC-01/04-01/10, punto 101.

([235]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, articolo 8, paragrafo 2, lettera a), nota 34.

([236]) ICC (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punti 1179 e 1180.

([237]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) (in inglese), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).

3.3.3.3 Crimini di guerra nei conflitti armati non internazionali

3.3.3.3.1 Crimini di guerra definiti nello Statuto di Roma

L'articolo 8 dello Statuto di Roma suddivide i crimini di guerra nei conflitti armati non internazionali che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale in due categorie:

— **gravi violazioni dell'articolo 3 comune** [articolo 8, paragrafo 2, lettera c)];

— **altre gravi violazioni** delle «leggi e delle consuetudini applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati non internazionali» [articolo 8, paragrafo 2, lettera e)].

Le gravi violazioni dell'articolo 3 comune riguardano uno qualsiasi degli atti elencati nella tabella 11 che segue, se **commessi contro «coloro che non partecipano direttamente alle ostilità»**. Tali soggetti comprendono:

— persone che sono fuori combattimento essendosi arrese oppure in ragione di malattia, ferite, stato di detenzione o qualsiasi altra causa;

— una qualsiasi delle seguenti persone, fatto salvo il caso in cui e per il tempo in cui partecipano attivamente alle ostilità:

(a) membri delle forze armate con funzioni di personale medico o religioso;

(b) personale coinvolto in una missione umanitaria o di mantenimento della pace;

(c) civili.

Tabella 11: gravi violazioni dell'articolo 3 comune [sintesi dei reati di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), dello Statuto di Roma]

	Crimini di guerra	Articolo
Atti contro persone	Esercitare violenza contro la vita e l'integrità della persona, tra cui: i) omicidio; ii) mutilazione; iii) inflizione di gravi dolori o sofferenze fisiche o mentali («trattamento crudele»); o iv) inflizione di gravi dolori o sofferenze fisiche o mentali per fini quali: l'ottenimento di informazioni o di una confessione, la punizione, l'intimidazione o la coercizione o per qualsiasi motivo basato su una discriminazione di qualsiasi tipo («tortura»).	Articolo 8, paragrafo 2, lettera c), punto i)
	Commettere oltraggi alla dignità personale, anche su persone decedute.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera c), punto ii)
	Prendere ostaggi.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera c), punto iii)
	Condannare o procedere a esecuzioni senza un giusto processo.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera c), punto iv)

Le «altre gravi violazioni» delle leggi e delle consuetudini applicabili ai conflitti armati non internazionali definiti all'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), dello Statuto di Roma contemplano uno qualsiasi degli atti elencati nella tabella 12 che segue.

Tabella 12: altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati internazionali (sintesi dei crimini di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera e) dello Statuto di Roma)

	Crimini di guerra	Articolo
Atti contro persone	Attaccare la popolazione civile in quanto tale o attaccare singoli civili, fatto salvo il caso in cui e per il tempo in cui essi partecipino direttamente alle ostilità.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto i)
	Uccidere o ferire a tradimento.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto ix)
	Assoggettare prigionieri/detenuti («coloro che si trovano in potere della parte avversa nel conflitto») a: i) mutilazioni; o ii) esperimenti medici o scientifici.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xi)
	Stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza, imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente una violazione grave dell'articolo 3 comune.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto vi)
	Utilizzare, reclutare o arruolare minori di età inferiore a 15 anni.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto vii)
	Disporre un diverso dislocamento della popolazione civile, senza giustificazione dettata dalla necessità militare o dalla sicurezza dei civili coinvolti.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto viii)
Atti contro beni	Attaccare beni protetti.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto iv)
	Distruggere o confiscare beni del nemico, a meno che ciò sia imperativamente richiesto dalle necessità della guerra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xii)
	Saccheggiare.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto v)
	Dichiarare od ordinare che non nessuno avrà salva la vita («negare la clemenza»).	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto x)
	Attaccare oggetti o persone utilizzando gli emblemi distintivi delle convenzioni di Ginevra.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto ii)
Atti che comportano il ricorso ad armi vietate	Utilizzare veleni o armi velenose.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xiii)
	Utilizzare gas, liquidi, materiali o dispositivi vietati.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xiv)
	Utilizzare armi biologiche.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xvi)
	Utilizzare proiettili proibiti.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xv)
	Utilizzare armi che causano principalmente ferite tramite frammenti non individuabili.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xvii)
	Utilizzare armi laser progettate per accecare in modo permanente.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto xviii)
Atti contro operazioni umanitarie	Attaccare il personale o gli oggetti coinvolti in una missione di assistenza umanitaria o di mantenimento della pace, fatto salvo il caso in cui e per il tempo in cui essi partecipino direttamente alle ostilità.	Articolo 8, paragrafo 2, lettera e), punto iii)

Gli aspetti materiali e morali di ciascuno dei crimini di guerra di cui sopra sono illustrati in dettaglio negli *Elementi dei crimini* ([238]).

([238]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, articolo 8, paragrafo 2, lettere c) ed e). Per una spiegazione più approfondita di ciascun crimine di guerra, cfr.: CICR, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*, op. cit., nota 225, pagg. 382-484; Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pagg. 409-526, note marginali 1075-1428.

3.3.3.3.2 Definizione di conflitto armato non internazionale

Il concetto di «conflitto armato non internazionale» non è definito nello Statuto di Roma o nella pubblicazione *Elementi dei crimini*; tuttavia, è stato definito, tra l'altro, dalla Camera preliminare della Corte penale internazionale nella causa *Bemba* che si è avvalsa della giurisprudenza degli organi giudiziari ad hoc, dall'articolo 3 comune e dall'articolo 1 del protocollo addizionale II. Tale Camera ha ritenuto che, ai fini dello Statuto di Roma:

> [...] un conflitto armato non avente dimensione internazionale è caratterizzato dallo scoppio di ostilità armate di un certo livello di intensità, che vanno al di là di disordini e tensioni interni, quali sommosse, atti isolati e sporadici di violenza o altri atti di natura analoga, e che si svolgono all'interno del territorio di uno Stato. Le ostilità possono scoppiare: i) tra autorità governative e gruppi armati dissidenti organizzati oppure ii) tra questi ultimi gruppi ([239]).

Occorre tuttavia osservare che lo Statuto di Roma introduce potenzialmente una distinzione tra gli elementi contestuali dei crimini di guerra definiti all'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), da un lato, e i crimini di guerra definiti all'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), dall'altro.

L'articolo 8, paragrafo 2, lettera d), dello Statuto di Roma prevede specificamente quanto segue.

Articolo 8, paragrafo 2, lettera d), dello Statuto di Roma

[L'articolo 8, paragrafo 2, lettera c),] si applica ai conflitti armati non di carattere internazionale e non si applica quindi a situazioni interne di disordine e tensione quali sommosse, atti di violenza sporadici e isolati o atti di natura analoga.

L'articolo 8, paragrafo 2, lettera f), dello Statuto di Roma contiene le stesse disposizioni per i crimini di guerra definiti all'articolo 8, paragrafo 2, lettera e), ma aggiunge poi che:

> [l'articolo 8, paragrafo 2, lettera e)] […] si applica ai conflitti armati che si verificano nel territorio di uno Stato ove si svolga un **prolungato conflitto armato** tra le forze armate governative e gruppi armati organizzati, o tra altri gruppi (grassetto aggiunto).

La maggior parte dei commentatori ritiene che l'articolo 8, paragrafo 2, lettera f), non imponga una soglia più elevata di conflitto armato rispetto all'articolo 8, paragrafo 2, lettera d) ([240]). Sebbene la Corte penale internazionale non si sia ancora pronunciata in merito, la sua giurisprudenza offre quanto meno una certa assistenza interpretativa. Ad esempio, la Camera preliminare nella causa *Bemba* ha affermato quanto segue in relazione alle prescrizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, lettera d):

> [...] si può sollevare l'argomentazione concernente la possibilità che [il requisito dell'esistenza di un «prolungato conflitto armato»] possa essere applicato

([239]) CPI (Camera preliminare II), decisione del 15 giugno 2009, Situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, decisione ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 7, lettere a) e b) dello Statuto di Roma sulle accuse mosse dal pubblico ministero contro Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/5-01/08, punto 231.

([240]) Cfr. ad esempio Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, op. cit., nota 177, pag. 234; Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pag. 419, nota marginale 1100.

> anche nel contesto dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera d), dello Statuto. Tuttavia, indipendentemente da un tale possibile approccio interpretativo, la Camera non ritiene necessario affrontare tale argomentazione, in quanto il periodo in questione copre circa cinque mesi e deve pertanto essere considerato «prolungato» in ogni caso ([241]).

Secondo la Camera di primo grado della Corte penale internazionale nella causa *Lubanga*:

> [...] l'articolo 8, paragrafo 2, lettera f), dello Statuto richiede soltanto l'esistenza di un conflitto «prolungato» [...]. Non comprende il requisito di cui al protocollo addizionale II, secondo il quale i [gruppi armati organizzati] devono «esercitare un controllo su una parte del territorio che consenta loro di svolgere operazioni militari prolungate e concertate». Non è pertanto necessario stabilire [...] che i pertinenti gruppi armati abbiano esercitato il controllo su una parte del territorio dello Stato. Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 2, lettera f), non contempla la condizione secondo la quale i gruppi armati organizzati devono essere «sotto un comando responsabile» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del protocollo addizionale II. I «gruppi armati organizzati» devono piuttosto disporre di un grado di organizzazione sufficiente a consentire loro di compiere atti prolungati di violenza armata. […]
>
> L'intensità del conflitto è pertinente ai fini della determinazione dell'esistenza di un conflitto armato privo di dimensione internazionale, in quanto, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera f), la violenza deve essere più che sporadica o isolata. Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia ha affermato che l'intensità del conflitto dovrebbe essere «utilizzata esclusivamente come un modo per distinguere un conflitto armato dal banditismo, da insurrezioni non organizzate e di breve durata o da attività terroristiche, atti che non sono soggetti al diritto internazionale umanitario». Ai fini della valutazione dell'intensità di un conflitto potenziale, il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia ha affermato che una Camera dovrebbe tenere conto tra l'altro «della gravità degli attacchi e del potenziale aumento degli scontri armati, della loro diffusione sul territorio e della loro estensione temporale, dell'aumento del numero delle forze governative, della mobilizzazione e della distribuzione di armi tra entrambe le parti coinvolte nel conflitto, nonché della possibilità che il conflitto abbia attratto l'attenzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e, in caso affermativo, della possibilità che siano state emesse risoluzioni in merito all'aumento degli scontri armati». La Camera è del parere che questo sia un approccio adeguato ([242]).

3.3.4 Crimine contro l'umanità [articolo 12, paragrafo 2, lettera a)]

Il concetto di crimini contro l'umanità si è sviluppato nel diritto penale internazionale sin dall'inizio del XX secolo ([243]). L'articolo 6, lettera c), dello statuto del Tribunale militare internazionale definisce i crimini contro l'umanità come «[...] atti inumani commessi contro qualsiasi popolazione civile, prima o durante la guerra [...]».

L'articolo 7, paragrafo 1, dello Statuto di Roma prevede che un atto inumano costituisca un crimine contro l'umanità se commesso «**nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco**».

([241]) ICC (Camera preliminare II), 2009, Bemba, op. cit., nota 239, punto 235.
([242]) CPI (Camera di primo grado 1), 2012, Lubanga, op. cit., nota 227, punti 536 e 538.
([243]) Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, op. cit., nota 177, Osservazioni introduttive all'articolo 7, pagg. 147-148.

3.3.4.1 Elementi contestuali di un crimine contro l'umanità

A differenza dei crimini di guerra, i crimini contro l'umanità possono essere commessi **tanto all'interno quanto all'esterno di un conflitto armato** ([244]). Ciò nonostante, è necessario che un atto inumano presenti comunque un contesto generale specifico affinché costituisca un crimine contro l'umanità, come spiegato in appresso.

L'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto di Roma di seguito riportato definisce un «attacco diretto contro popolazioni civili».

Articolo 7, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto di Roma

«Attacco diretto contro popolazioni civili»: condotte che implicano la reiterata commissione di atti previsti al paragrafo 1 [che definisce i crimini contro l'umanità] contro qualsivoglia popolazione civile, in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione diretto a realizzare tale attacco.

Negli *Elementi dei crimini* si afferma che l'attacco non deve necessariamente essere militare ([245]).

Come statuito dalla Corte penale internazionale, i crimini contro l'umanità comportano quindi i cinque elementi contestuali elencati nella tabella 13 ([246]).

Tabella 13: elementi contestuali di un crimine contro l'umanità

(i)	Un attacco diretto contro popolazioni civili
(ii)	Una politica statale od organizzativa
(iii)	Un attacco di natura estesa o sistematica
(iv)	Un nesso tra l'atto individuale e l'attacco
(v)	La consapevolezza dell'attacco

Come spiegato dalla Camera di primo grado della Corte penale internazionale nella causa *Katanga*, la definizione degli elementi contestuali di un crimine contro l'umanità richiede un **ragionamento in tre fasi**.

> [...] [La Camera] considera fondamentale una declamazione delle [tre fasi di ragionamento] ai fini di una chiara comprensione di quale elemento abbia un nesso normativo rispetto a un determinato termine o a una determinata espressione, in modo da collocare il significato di ciascun termine o di ciascuna espressione nel suo contesto, in maniera tale da attribuire in definitiva piena efficacia a ciascuno degli elementi contestuali dei crimini contro l'umanità, ai sensi dell'articolo 7, e da far sì che nessun elemento sia ignorato, interpretato in modo errato o reso inefficace.

([244]) Si noti che, ai sensi dell'articolo 6, lettera c), dello statuto del Tribunale militare internazionale, un atto inumano costituisce un crimine contro l'umanità soltanto se commesso «in attuazione di o in relazione a» un crimine contro la pace o un crimine di guerra. Attualmente riveste tuttavia soltanto interesse storico il fatto che tale condizione fosse il riflesso del diritto internazionale consuetudinario vigente all'epoca o se si trattasse di una mera limitazione della competenza giurisdizionale.

([245]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187, articolo 7, Introduzione, punto 3.

([246]) CPI (Camera preliminare III), decisione del 15 novembre 2011, Corrigendum alla «Decisione ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma sull'autorizzazione di un'indagine sulla situazione nella Repubblica della Costa d'Avorio», ICC/02-11, punti da 27 a 29.

La prima fase del ragionamento riguarda l'analisi dell'**esistenza** di un attacco che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera a), dello Statuto, comporta: 1) l'accertamento dell'esistenza di un'operazione o di una condotta che implichi, in particolare, la commissione reiterata di atti di cui all'articolo 7, paragrafo 1, di cui sopra; 2) il fatto che l'operazione o la condotta siano dirette contro una popolazione civile; 3) il fatto che sia dimostrato che l'operazione o la condotta hanno avuto luogo in virtù o in appoggio a una politica statale od organizzativa. A tale riguardo, occorre dimostrare, da un lato, l'esistenza di una politica e, dall'altro, il collegamento di tale politica con uno Stato o un'organizzazione.

La seconda fase riguarda la **qualificazione** dell'attacco, in particolare l'accertamento della sua diffusione o della sua natura sistematica. Procedere in tal senso è fondamentale per constatare l'esistenza di un crimine contro l'umanità e, in linea di principio, tale attività dovrebbe essere subordinata alla conclusione della prima fase. È generalmente riconosciuto che l'aggettivo «esteso» fa riferimento alla portata di vasta scala dell'attacco, mentre l'aggettivo «sistematico» riflette la natura organizzata degli atti di violenza.

La terza e ultima fase mira a stabilire, innanzitutto, l'esistenza del **nesso** necessario tra l'attacco esteso o sistematico e l'atto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 7 e, in secondo luogo, la **conoscenza** di tale nesso da parte dell'autore dell'atto ([247]).

3.3.4.2 Atti sottostanti

L'articolo 7, paragrafo 1, dello Statuto di Roma definisce 11 atti che costituiscono un crimine contro l'umanità se commessi nel contesto summenzionato. Inoltre, l'articolo 7, paragrafo 1, stabilisce che anche «altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale» costituiscono un crimine contro l'umanità se commessi in tale contesto. Gli atti definiti all'articolo 7, paragrafo 1, sono denominati «**atti sottostanti**» e sono elencati nella tabella 14 in appresso.

Tabella 14: atti sottostanti a crimini contro l'umanità, così come definiti dall'articolo 7, paragrafo 1, dello Statuto di Roma

(a)	«Omicidio»
(b)	«Sterminio» ([248])
(c)	«Riduzione in schiavitù» ([249])
(d)	«Deportazione o trasferimento forzato della popolazione» ([250])
(e)	«Incarcerazione o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale»
(f)	«Tortura» ([251])
(g)	«Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata ([252]), sterilizzazione forzata o altre forme di violenza sessuale di analoga gravità»

([247]) ICC (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punti da 1096 a 1099, grassetto nell'originale.
([248]) Cfr. definizione di «sterminio» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera b), dello Statuto di Roma.
([249]) Cfr. definizione di «riduzione in schiavitù» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), dello Statuto di Roma.
([250]) Cfr. definizione di «deportazione o trasferimento forzato della popolazione» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera d), dello Statuto di Roma.
([251]) Cfr. definizione di «tortura» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera e), dello Statuto di Roma.
([252]) Cfr. definizione di «gravidanza forzata» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera f), dello Statuto di Roma.

(h)	«Persecuzione ([253]) contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere ([254]) […], o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte»
(i)	«Sparizione forzata di persone»
(j)	«Crimine di apartheid» ([255])
(k)	«Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale»

Una volta soddisfatti gli elementi contestuali di cui all'articolo 7 dello Statuto di Roma, la responsabilità individuale per un crimine contro l'umanità può sorgere in un unico atto sottostante. Ad esempio, come affermato dalla Camera preliminare della Corte penale internazionale nella causa *Bemba*:

> [u]n unico atto di omicidio da parte di un autore del reato può costituire un crimine contro l'umanità purché siano soddisfatti i requisiti giuridici relativi all'elemento contestuale dei crimini contro l'umanità, compreso l'elemento del nesso ([256]).

Negli *Elementi dei crimini* sono definiti gli elementi materiali e psicologici che devono essere soddisfatti in relazione a ogni singolo crimine contro l'umanità.

3.3.4.3 Significato di «esteso» e «sistematico»

L'articolo 7 dello Statuto di Roma definisce soltanto alcuni termini ed espressioni nella definizione di crimini contro l'umanità. La Corte penale internazionale si è pertanto rifatta alla giurisprudenza degli organi giudiziari ad hoc per ottenere assistenza nell'interpretazione di termini ed espressioni non definiti ([257]).

Ad esempio, per quanto concerne il significato di «**esteso**», la Camera di primo grado della Corte penale internazionale nella causa *Bemba* ha accolto la giurisprudenza antecedente di tale Corte che si era basata sulla giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per il Ruanda e del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. La Corte ha dichiarato:

> [...] il termine «esteso» connota la natura su vasta scala dell'attacco e l'elevato numero di persone colpite, nonché il fatto che tale attacco può essere «massiccio, frequente, condotto collettivamente con una gravità notevole e diretto contro una molteplicità di vittime». La Camera osserva che la valutazione della possibilità che l'«attacco» sia «esteso» non è esclusivamente quantitativa né geografica, ma deve essere effettuata

([253]) Cfr. definizione di «persecuzione» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera g), dello Statuto di Roma.
([254]) Cfr. definizione di «genere» di cui all'articolo 7, paragrafo 3, dello Statuto di Roma.
([255]) Cfr. definizione di «crimine di apartheid» di cui all'articolo 7, paragrafo 2, lettera h), dello Statuto di Roma. Si noti che tale definizione è formulata in modo diverso da quella di «crimine di apartheid» di cui all'articolo II della convenzione internazionale sulla lotta e la repressione dell'*apartheid*, 1015 UNTS 243, 30 novembre 1973 (data di entrata in vigore: 18 luglio 1976) («convenzione sull'apartheid»). Si noti inoltre che, sebbene l'articolo I della convenzione sull'apartheid disponga quanto segue: «[gli Stati partecipanti alla presente convenzione dichiarano che l'apartheid è un crimine contro l'umanità [...]», gli atti definiti come crimini di apartheid all'articolo II di tale convenzione sono considerati tali ai fini della convenzione, indipendentemente dal fatto che siano stati commessi «nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco».
([256]) ICC (Camera preliminare II), 2009, Bemba, op. cit., nota 239, punto 151.
([257]) Come già menzionato, la Corte penale internazionale (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punto 1100, ha giustificato tale approccio come segue: «[...] l'interpretazione dei termini di cui all'articolo 7 dello Statuto e, se del caso, degli *Elementi dei crimini*, richiede che si faccia riferimento alla giurisprudenza degli organi giudiziari ad hoc nella misura in cui tale giurisprudenza individui una norma di consuetudine pertinente, conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, lettera c), della convenzione di Vienna. A questo proposito, occorre rilevare che la negoziazione della definizione di "crimine contro l'umanità" si è basata sulla necessità di codificare il diritto consuetudinario esistente».

> sulla base di singoli fatti. La portata temporale dell'attacco non [...] incide su questa analisi specifica ([258]).

Applicando il medesimo approccio, nella causa *Bemba* la Camera preliminare della Corte penale internazionale ha dichiarato che l'espressione «esteso o sistematico» fissa **condizioni disgiuntive**:

> [i] termini «esteso» e «sistematico» che compaiono nella parte introduttiva dell'articolo 7 dello Statuto sono presentati come alternativi. La Camera ritiene che, laddove constati che l'attacco sia esteso, non sia necessario esaminare se esso sia stato anche sistematico ([259]).

Per quanto concerne il significato di **«sistematico»**, la Camera di primo grado della Corte penale internazionale nella causa *Katanga* ha statuito che:

> [...] una giurisprudenza consolidata sostiene che [...] l'aggettivo «sistematico» rifletta la natura organizzata degli atti di violenza e l'improbabilità che si verifichino casualmente. Secondo una giurisprudenza costante, il carattere «sistematico» dell'attacco si riferisce all'esistenza di «modelli di crimini» che si riflettono nella ripetizione non accidentale di comportamenti criminali simili su base regolare ([260]).

La Corte penale internazionale ha inoltre interpretato altri termini ed altre espressioni non definiti nell'articolo 7 dello Statuto di Roma, oltre a formulare ulteriori precisazioni sul significato di «esteso» e «sistematico». Tuttavia, scendere maggiormente nei dettagli va oltre l'ambito di applicazione della presente analisi giuridica.

3.4 Reati gravi di diritto comune [articolo 12, paragrafo 2, lettera b)]

L'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dallo status di rifugiato.

Articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

[…]

b) 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 viene 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[.]

([258]) CPI (Camera di primo grado III), 2016, Bemba, op. cit., nota 227, punto 163.
([259]) ICC (Camera preliminare II), 2009, Bemba, op. cit., nota 256, punto 82.
([260]) ICC (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punto 1123.

3.4.1 Ambito di applicazione materiale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b)

Nella sentenza *Ahmed* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato che la nozione di **«reato grave di diritto comune»** di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), non è definita nella direttiva qualifiche (rifusione), la quale non contiene neppure un rinvio espresso al diritto nazionale al fine di determinarne il senso e la portata ([261]). Di conseguenza, tale nozione deve essere interpretata conformemente alla seguente norma, come stabilita dalla giurisprudenza della Corte:

> i termini di una disposizione di tale diritto, la quale non contenga alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del suo senso e della sua portata, devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto, segnatamente, del contesto di tale disposizione e dello scopo perseguito dalla normativa di cui essa fa parte [...] ([262]).

A tale proposito, la Corte ha rilevato quanto segue:

> dal considerando 12 della [direttiva qualifiche (rifusione)] emerge che uno degli scopi principali di quest'ultima è quello di assicurare che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale. Inoltre, dall'articolo 78, paragrafo 1, TFUE discende che la politica comune che l'Unione sviluppa in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento, deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra [convenzione sui rifugiati] ([263]).

Come osservato nella precedente sezione 1.3.1, esiste un nesso tra l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e l'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati.

Concretamente, nella causa *Ahmed*, relativa all'esclusione dalla protezione sussidiaria, è stato chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea se la sanzione prevista dalla legge di un determinato Stato membro per uno specifico reato potesse costituire l'unico criterio per stabilire se quest'ultimo costituisca un «reato grave» ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione). Si potrebbe ritenere che la nozione di «reato grave» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), si ispiri alla nozione di «reato grave» di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e abbia il medesimo significato. Di conseguenza, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Ahmed* potrebbe essere applicabile all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), così come all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b).

La presente sezione esamina i seguenti aspetti (cfr. tabella 15).

([261]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punti 33 e 34.
([262]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 36.
([263]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, nota 37.

Tabella 15: struttura della sezione 3.4.1

Sottosezione 3.4.1.1	Il concetto di «reato grave», tenendo conto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Ahmed*.	pagg. 90-92.
Sottosezione 3.4.1.2	La condizione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), secondo cui il reato grave di cui trattasi deve essere «di diritto comune».	pagg. 92-96.
Sottosezione **3.4.1.3**	L'applicabilità dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), ad atti consentiti dal diritto internazionale umanitario se commessi nell'ambito di conflitti armati.	pagg. 96-97.

3.4.1.1 Reato grave

Come osservato in precedenza, nella sentenza *Ahmed* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «qualsiasi decisione di escludere una persona dallo status di rifugiato deve essere preceduta da un esame completo di tutte le circostanze relative al suo caso individuale e non può essere adottata in modo automatico» ([264]). La Corte ha aggiunto che «[u]na siffatta necessità deve essere trasposta alle decisioni di esclusione dalla protezione sussidiaria» ([265]), la cui finalità coincide con i motivi di esclusione dallo status di rifugiato ([266]). Di conseguenza, la questione se un richiedente protezione internazionale abbia commesso un «reato grave» deve essere valutata come segue.

> Occorre rilevare che l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della [direttiva qualifiche (rifusione)] consente di escludere una persona dallo status di protezione sussidiaria solo se sussistano «fondati motivi» di ritenere che abbia commesso un reato grave. Tale disposizione stabilisce una causa di esclusione che costituisce un'eccezione [...] e richiede quindi un'interpretazione restrittiva.
>
> Secondo il giudice del rinvio, la legge [ungherese] sul diritto di asilo porta, tuttavia, a qualificare automaticamente come reato grave qualsiasi illecito che possa essere sanzionato, ai sensi del diritto ungherese, con una pena detentiva di cinque o più anni.
>
> […] [O]ccorre sottolineare che, sebbene il criterio della pena prevista sulla base della legislazione penale dello Stato membro interessato sia di particolare importanza nel valutare la gravità del reato che giustifica l'esclusione dalla protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), [...], l'autorità competente dello Stato membro interessato può invocare la causa di esclusione prevista da tale disposizione solo dopo aver effettuato, per ciascun caso individuale, una valutazione dei fatti precisi di cui essa ha conoscenza, al fine di determinare se sussistano fondati motivi per ritenere che gli atti commessi dalla persona interessata, che per il resto soddisfa i criteri per ottenere lo status richiesto, rientrino in tale causa di esclusione […] ([267]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha tenuto conto del fatto che l'approccio di cui sopra è corroborato dall'analisi della giurisprudenza nazionale effettuata nella prima edizione della presente analisi giuridica ([268]), secondo la quale la gravità del reato in questione deve essere valutata alla luce di una serie di criteri. Tali criteri comprendono:

([264]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 49.
([265]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 50.
([266]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 51.
([267]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punti da 52 a 55.
([268]) EASO, Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica, gennaio 2016.

> la natura dell'atto di cui trattasi, i danni causati, la forma del procedimento utilizzato per esercitare l'azione penale, la natura della pena prevista e la presa in considerazione della questione se anche la maggior parte degli organi giudiziari considera l'atto di cui trattasi un reato grave ([269]).

La Corte ha aggiunto che «[a]naloghe raccomandazioni sono, inoltre, contenute [nei punti da 155 a 157 del manuale del 1992 dell'UNHCR sulle procedure e sui criteri da applicare per la determinazione dello status di rifugiato]» ([270]).

Esempi di casi nei quali gli organi giudiziari degli Stati membri hanno stabilito che un richiedente protezione internazionale doveva essere escluso dallo status di rifugiato in quanto responsabile di un reato «grave» di diritto comune comprendono:

— abuso sessuale di una nipote minore ([271]);

— malversazione su larga scala e accettazione di tangenti di importo molto elevato ([272]);

— coinvolgimento in qualità di partecipante di alto livello in una cospirazione volta a commettere atti terroristici violenti ([273]);

— partecipazione alla coscrizione forzata di minori di età superiore a 15 anni nelle Tigri per la liberazione della patria tamil (LTTE) ([274]).

Occorre tuttavia sottolineare che ciò che conta non è soltanto il modo in cui il reato è catalogato, dal momento che tutte le circostanze del caso di specie devono essere prese in considerazione prima di poter concludere che la persona interessata è individualmente responsabile di un reato «grave» di diritto comune.

3.4.1.2 Reato di diritto comune

Anche qualora vi siano fondati motivi per ritenere che un richiedente protezione internazionale sia individualmente responsabile di un «reato grave», l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) è invocato soltanto se il reato è stato «di diritto comune» ed è stato commesso al di fuori del paese di accoglienza prima dell'ammissione del richiedente in qualità di rifugiato.

La direttiva qualifiche (rifusione) non definisce la nozione di «di diritto comune» ma stabilisce all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), che «atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, [...] possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune». Come già osservato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che «gli atti di natura terroristica, che sono caratterizzati dalla loro violenza nei confronti delle popolazioni civili, anche se sono commessi con un dichiarato obiettivo politico, devono essere considerati reati gravi di diritto comune ai sensi dell'[articolo 12, paragrafo 2, lettera

([269]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 56.
([270]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 57.
([271]) Consiglio per le controversie in materia di legge sugli stranieri (Belgio), sentenza del 30 settembre 2008, n. 16.779, in particolare punto 3.2 (in neerlandese).
([272]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 30 dicembre 2009, 200902983/1/V1, NL:RVS:2009:BK8653, punto 2.3.5 (in neerlandese).
([273]) UKUT, sentenza del 25 luglio 2013, AH (Algeria)/Segretario di Stato per gli Affari interni [2013] UKUT 382, punti da 100 a 102, confermata in appello dall'EWCA (Regno Unito), sentenza del 14 ottobre 2015, Batayav/Segretario di Stato per gli Affari interni [2015] EWCA Civ 1003 (in inglese).
([274]) Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 20 aprile 2017, M K, ricorso n. 12033163, punti da 12 a 15 (in francese).

b), della direttiva qualifiche]» ([275]). Non è sempre semplice valutare se un reato grave debba essere considerato *politico*. In questo caso, può essere utile ricorrere al «criterio della predominanza». L'UNHCR afferma che «quando non esiste un nesso evidente tra il reato e il suo presunto obiettivo politico o quando l'atto in questione è sproporzionato rispetto al presunto obiettivo politico, prevalgono motivi non politici» ([276]).

Al fine di valutare se un reato grave abbia natura di diritto comune, occorre esaminare le seguenti questioni.

(1) Il reato è connesso a una lotta per il potere politico all'interno dello Stato (ad esempio atti commessi da un partito di opposizione al fine di ottenere il potere)?

(2) Il reato è motivato da un'ideologia politica (ad esempio l'atto è commesso per uno scopo personale o comune)?

(3) Sussiste uno stretto nesso di causalità tra l'atto e il suo obiettivo (ad esempio l'atto ha un effetto previsto sul raggiungimento dell'obiettivo politico)?

(4) Il reato (i mezzi) è proporzionale all'obiettivo politico perseguito (ad esempio l'atto provoca danni materiali o personali di vasta portata)? ([277])

L'importanza della quarta questione è sottolineata all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), relativo ai reati particolarmente gravi. Tale disposizione afferma che «atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, [...] possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune».

Come illustrato nella sezione 3.1.1, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha definito la nozione di «atti di natura terroristica», ma tutte le circostanze del singolo caso devono in ogni caso essere esaminate prima di poter concludere che una persona è esclusa in base a uno qualsiasi dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) ([278]).

Oltre a quanto precede, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha specificato le circostanze nelle quali un reato è considerato di diritto comune ([279]). Tuttavia, gli organi giudiziari degli Stati membri hanno sviluppato dei criteri. Ad esempio, il Tribunale amministrativo federale tedesco ha dichiarato quanto segue:

> [n]el contesto di tale [determinazione del carattere non politico dell'atto] occorre tener conto della natura del reato, nonché dei motivi alla base dell'atto e del fine perseguito. Un reato è di diritto comune se è stato commesso principalmente per altri motivi, ad esempio per motivi personali o di profitto ([UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, punto 152]). Se non esiste un nesso evidente tra il reato e il suo presunto obiettivo politico, o se l'atto commesso è sproporzionato rispetto al suo presunto obiettivo politico, i motivi non politici prevalgono e caratterizzano il reato nel suo complesso come un reato

([275]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 81; sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 84.
([276]) Cfr. UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 3, 2003, op. cit., nota 32, punto 15.
([277]) Cfr. EASO, Guida pratica: esclusione, 2017, pag. 25.
([278]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 49. Cfr. sezione 1.5.
([279]) Si considerino tuttavia le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 1° giugno 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09, ECLI:EU:C:2010:302, punti da 54 a 57, che seguono l'approccio dell'UNHCR nel determinare se un reato sia «di diritto comune».

> di diritto comune (Camera dei Lord, sentenza del 22 maggio 1996 – [1996] 2 All ER 865 – *T/Segretario di Stato per gli Affari interni* […]). In applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), ultima frase della [direttiva qualifiche], i legislatori hanno qualificato atti particolarmente brutali, ad esempio, come reati gravi di diritto comune, anche se commessi nel perseguimento di obiettivi prevalentemente politici. Ciò vale regolarmente per gli atti di violenza comunemente considerati di natura «terroristica» (cfr. paragrafo 15 della pubblicazione dell'UNHCR *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [Linee guida sulla protezione internazionale: applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1, sezione F, della convenzione sullo status dei rifugiati del 1951], del 4 settembre 2003 – HCR/GIP/03/05) ([280]).

A giudizio dell'allora Camera dei Lord del Regno Unito, cui fa riferimento il Tribunale amministrativo federale tedesco, la maggioranza ha dichiarato che è improbabile che la questione in merito a ciò che costituisce un reato politico riceva una risposta definitiva. La Camera dei Lord ha tuttavia fornito quanto segue come «descrizione di massima»:

> [u]n crimine è politico ai fini dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione di Ginevra se e soltanto se: 1) viene commesso per [...] un fine politico, ossia con l'obiettivo di rovesciare o sovvertire o cambiare il governo di uno Stato o indurlo a modificare la propria politica; e 2) esiste un collegamento sufficientemente stretto e diretto tra il crimine e il presunto fine politico. Nel constatare l'esistenza di un tale nesso, l'organo giudiziario terrà conto dei mezzi utilizzati per conseguire la finalità politica così come, in particolare, del fatto che il reato sia stato perpetrato contro un obiettivo militare o governativo, da un lato, o un obiettivo civile, dall'altro, e, in entrambi i casi, valuterà se abbia potuto comportare l'uccisione o il ferimento in modo indiscriminato di cittadini ([281]).

Occorre osservare che i trattati sull'estradizione e altri strumenti internazionali specificano comunemente che determinati reati devono essere considerati di diritto comune ai fini dell'estradizione o dell'assistenza giudiziaria reciproca. Tali disposizioni figurano, ad esempio, nella convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo ([282]) e nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo ([283]). I trattati di estradizione contenenti tali disposizioni prevedono tuttavia anche che queste ultime non impongano un obbligo di estradizione o di assistenza giudiziaria se:

> lo Stato partecipante al quale è pervenuta la richiesta ha fondati motivi per ritenere che la richiesta di estradizione [...] o di assistenza giudiziaria reciproca in relazione a tali reati sia stata presentata al fine di perseguire o punire una persona in ragione della sua razza, religione, nazionalità, origine etnica o delle sue opinioni politiche oppure che l'accoglimento della richiesta arrechi pregiudizio alla posizione di tale persona per uno di questi motivi ([284]).

([280]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2009, BVerwG 10 C 24.08, op. cit., nota 106, punto 42, traduzione in inglese da parte del Tribunale amministrativo federale.

([281]) Camera dei Lord (Regno Unito), sentenza del 22 maggio 1996, T./Funzionario del Servizio Immigrazione [1996] UKHL 8 (in inglese). Cfr. anche Corte amministrativa suprema (Cechia), 2011, A.S./Ministero dell'Interno, 4 Azs 60/2007-136, op. cit., nota. 160 (in ceco), nel contesto della quale la Corte ha sottolineato l'importanza di valutare se un presunto reato non costituisca di fatto un reato politico che non sarebbe affatto punibile come reato in un paese democratico in ragione del fatto che si trattava in realtà di un esercizio legittimo dei diritti fondamentali del ricorrente.

([282]) Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, STE n. 196, 16 maggio 2005 (data di entrata in vigore: 1° giugno 2007), articolo 20.

([283]) Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, op. cit., nota 116, articolo 14.

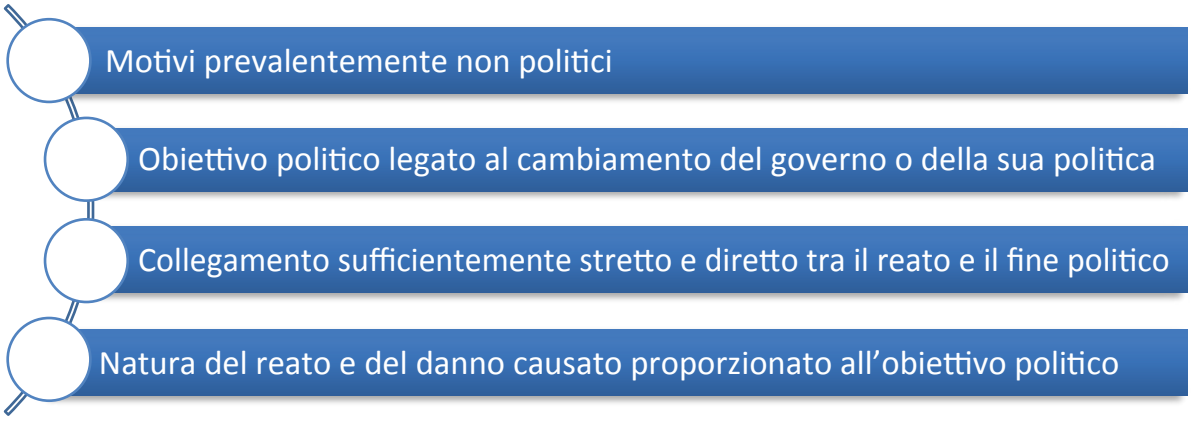
([284]) Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, op. cit., nota 279, articolo 21, paragrafo 1; Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, op. cit., nota 116, articolo 15.

Secondo il parere dell'UNHCR, la designazione di un reato come «di diritto comune» nei trattati di estradizione è «significativa» ai fini della valutazione della possibilità che tale reato sia di diritto comune ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati, ma dovrebbe comunque essere considerata «alla luce di tutti i fattori pertinenti» ([285]). Ciò sarebbe coerente con l'osservazione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *B e D*, secondo la quale non esiste un rapporto diretto tra gli obiettivi perseguiti dagli strumenti giuridici dell'Unione relativi alle misure di lotta contro il terrorismo e quelli perseguiti dalla direttiva qualifiche ([286]). Di conseguenza, come ha constatato l'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni relative a tale causa:

> la circostanza che un reato sia considerato di diritto comune in un trattato sull'estradizione, pur essendo rilevante, non è di per sé conclusiva ai fini della valutazione da compiersi in base all'art. 1F, lett. b), della Convenzione del 1951 (44), e non dovrebbe di conseguenza esserlo neanche in base alla [direttiva qualifiche] ([287]).

In conclusione, gli indicatori di un reato politico sono quelli illustrati nella figura 6.

Figura 6: indicatori di un reato politico



Ad esempio, nella causa di *Tamil X*, membri di un'unità militare delle Tigri tamil avevano deliberatamente e illegalmente affondato una propria nave da carico che stava trasportando munizioni verso lo Sri Lanka a uso delle stesse Tigri tamil. La Corte suprema della Nuova Zelanda ha statuito che, sebbene fosse incontestabile che l'unità delle Tigri tamil aveva commesso un «reato grave», qualsiasi eventuale sostegno fornito dal ricorrente nell'ambito di tale reato non poteva dar luogo alla sua esclusione, dato che lo stesso aveva natura politica. Anche se il reato era stato commesso al fine di impedire il sequestro della nave da parte delle autorità indiane, le circostanze non si allontanavano troppo dalla finalità del viaggio, che mirava a servire gli obiettivi politici delle Tigri tamil sostenendone le operazioni armate nello Sri Lanka. Nonostante avesse messo in pericolo la vita dei marinai a bordo delle vicine navi della marina e della guardia costiera indiane, l'affondamento deliberato «non può essere equiparato a una violenza indiscriminata contro civili che renderebbe troppo remoto il nesso tra la condotta criminale e qualsiasi fine politico globale». Di conseguenza, impedire il

([285]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, *op. cit.*, nota 156, punto 42.
([286]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 89. Cfr. anche sezione 3.1.1.
([287]) Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, op. cit., nota 279.

sequestro delle munizioni da parte delle «autorità indiane ostili alle Tigri tamil» deve essere considerato «sufficientemente connesso agli obiettivi politici in questione» ([288]).

Di contro, nella sentenza *AAS* il Tribunale superiore del Regno Unito ha dichiarato che, sebbene il dirottamento di un aeromobile civile da parte dei ricorrenti costituisse un reato grave con finalità politica, ossia il sottrarsi a persecuzioni politiche in Afghanistan ([289]), era troppo remoto o sproporzionato rispetto a tale finalità politica. Questo perché:

> a bordo del volo vi erano un equipaggio del tutto innocente e circa un centinaio di passeggeri non associati ai ricorrenti o alle loro famiglie. [Inoltre], per sua stessa natura, il dirottamento è stato un evento caotico e incerto e [...], dato il trasporto di armi a bordo del volo, era probabile che comportasse quanto meno un rischio di ferimento per le persone a bordo. [...] Il dirottamento è stato un reato grave [...] che ha causato paura e ansia notevoli ai passeggeri innocenti trattenuti per un periodo di tempo significativo. Inoltre, [...] persone ragionevoli esposte al medesimo rischio percepito [di persecuzione politica da parte dei talebani] e aventi le medesime caratteristiche [dei ricorrenti] non avrebbero dirottato l'aereo [ma avrebbero scelto un mezzo alternativo di fuga] ([290]).

3.4.1.3 Applicabilità dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), ad atti non vietati dal diritto internazionale umanitario se commessi nell'ambito di conflitti armati

Nei **conflitti armati internazionali**, i membri delle forze armate di una parte del conflitto (diversi dal personale medico e dai cappellani) sono «combattenti», aventi titolo, ai sensi del diritto internazionale umanitario, a partecipare direttamente alle ostilità ([291]). Ciò significa che, se catturati, non possono essere perseguiti per atti consentiti dal diritto internazionale umanitario, tra cui l'uccisione di combattenti nemici o la distruzione di obiettivi militari legittimi e proporzionati, anche qualora gli atti in questione costituiscano un reato grave in tempo di pace. Per gli stessi motivi, un **ex combattente** non può essere escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), sulla base del fatto che ha commesso tali atti mentre era appunto un combattente.

Nei **conflitti armati non internazionali** la posizione è diversa. Sebbene il diritto internazionale umanitario crei obblighi giuridici per tutte le parti di un conflitto, compresi i gruppi armati ribelli, esso non conferisce loro alcuno status giuridico particolare ([292]). Di conseguenza, anche se un gruppo armato ribelle rispetta i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale umanitario, nulla impedisce allo Stato sul cui territorio si svolge il conflitto di perseguire i membri di tale gruppo per gli atti commessi nell'ambito del conflitto. In tale contesto, occorre osservare che l'articolo 6, paragrafo 5, del protocollo addizionale II incoraggia la moderazione dell'azione penale disponendo che «[a]lla fine delle ostilità, le autorità in carica

([288]) Corte suprema (Nuova Zelanda), sentenza del 27 agosto 2010, Attorney General (ministro per l'Immigrazione)/ Tamil X e Refugee Status Appeals Authority, [2010] NZSC 107, punti da 81 a 100 (in inglese).
([289]) UKUT, 2019, AAS e altri, op. cit., nota 162, punti 118 e 119.
([290]) UKUT, 2019, AAS e altri, op. cit., nota 162, punti da 120 a 122.
([291]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) (in inglese), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978), articolo 43, paragrafo 2. Va osservato che anche i civili possono avere lo status di combattenti nella situazione eccezionale di una *levée en masse* (coscrizione di massa): cfr. articolo 2 del regolamento dell'Aia allegato alla Convenzione (IV) che rispetta le leggi e le consuetudini della guerra terrestre e il relativo allegato Regolamenti riguardanti le leggi e le consuetudini della guerra terrestre, 18 ottobre 1907 (data di entrata in vigore: 26 gennaio 1910); convenzione di Ginevra (I), op. cit., nota 167, articolo 13, paragrafo 6; convenzione di Ginevra (III), op. cit., nota 167, articolo 4, sezione A, punto 6.
([292]) Cfr. l'ultimo paragrafo dell'articolo 3 comune.

si devono adoperare per concedere la più ampia amnistia possibile alle persone che hanno partecipato al conflitto armato […]» ([293]).

Di conseguenza, in linea di principio, nulla impedisce agli Stati membri di stabilire che un atto commesso nel contesto di un conflitto armato non internazionale costituisca un «reato grave» ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), anche quando l'atto non era vietato a norma del diritto internazionale umanitario. Tuttavia, se l'atto è rimasto proporzionato ai suoi obiettivi, è improbabile che soddisfi la condizione di esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), ossia quella di essere un reato «di diritto comune».

Ad esempio, il Tribunale amministrativo federale tedesco ha statuito che la proporzionalità di un atto commesso in un conflitto armato non internazionale dovrebbe essere valutata alla luce delle norme del diritto internazionale umanitario. Ha pertanto ritenuto che, a condizione che l'atto non costituisca un crimine di guerra, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), non sarebbe di norma applicabile ([294]). La *Commission des recours des réfugiés* (commissione di ricorso per i rifugiati) francese ha di fatto adottato il medesimo approccio nel caso di un combattente ceceno, considerato non escluso ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati. La commissione ha ritenuto che ciò fosse dovuto al fatto che gli atti commessi nei confronti delle forze armate russe non avevano violato il diritto internazionale umanitario e perseguivano obiettivi legittimi, in quanto «si poteva ritenere che [...] egli avesse difeso il popolo ceceno e la propria famiglia» ([295]).

3.4.2 Ambito di applicazione territoriale e temporale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b)

Se un richiedente protezione internazionale è considerato individualmente responsabile di un reato grave di diritto comune, l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce che tale persona è esclusa dallo status di rifugiato se, e soltanto se, il suddetto reato è stato commesso «**al di fuori del paese** di accoglienza **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».

I membri degli organi giudiziari dovrebbero essere consapevoli del fatto che l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), è l'unica disposizione dell'articolo 12, paragrafo 2, contenente una limitazione territoriale e temporale.

Occorre rilevare che l'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati, al quale corrisponde l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), stabilisce unicamente che il reato in questione deve essere stato commesso al di fuori del paese di accoglienza «prima [...] dell'ammissione in tale paese in qualità di rifugiato»,

([293]) Il CICR afferma che l'obiettivo dell'articolo 6, paragrafo 5, del protocollo addizionale II è quello di «incoraggiare gesti di riconciliazione che possano contribuire a ristabilire le normali relazioni nella vita di una nazione scissa». Cfr. CICR, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* [Commentario sui protocolli addizionali dell'8 giugno 1977 alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949] (CIRC, 1987), pag. 1402, nota marginale 4618 [versione web disponibile presso la banca dati online del CICR: Commentary to Additional Protocol I (Commentario al protocollo addizionale I) e Commentary to Additional Protocol II (Commentario al protocollo addizionale II)].

([294]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2009, BVerwG 10 C 24.08, op. cit., nota 106, punto 43.

([295]) Commission des recours des réfugiés (commissione di ricorso per i rifugiati), decisione del 25 gennaio 2007, *M S*, ricorso n. 552944, in Corte nazionale per il diritto di asilo, Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2007, 2008, pagg. 99 e 100 (traduzione in inglese non ufficiale).

senza aggiungere che ciò significa «prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato». Occorre altresì osservare che secondo l'UNHCR l'espressione «ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato» è in contrasto con l'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati ([296]).

L'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) aggiunge espressamente che «prima dell'ammissione in qualità di rifugiato» significa «prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato». Sembrerebbe quindi che una persona debba essere esclusa dalla qualifica di rifugiato qualora sussistano fondati motivi per ritenere che abbia commesso un reato grave di diritto comune al di fuori dello Stato membro interessato mentre era in attesa di una decisione sulla sua domanda di protezione internazionale o anche dopo la decisione da parte di tale Stato membro di concedere lo status di rifugiato. Ciò sarebbe tuttavia possibile soltanto se la persona interessata non avesse ancora ottenuto un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato. L'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), sembra pertanto comprendere nel suo ambito di applicazione una situazione nella quale, dopo che lo Stato membro ha riconosciuto alla persona interessata la qualifica di rifugiato e le ha pertanto concesso il relativo status ai sensi dell'articolo 13 della direttiva qualifiche (rifusione), detta persona commette un reato grave di diritto comune al di fuori di tale Stato membro prima del rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione). In una situazione del genere, lo Stato membro sarebbe tenuto, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), a porre fine allo status di rifugiato della persona in questione in ragione del fatto che è stata «esclusa dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12» ([297]).

3.5 Atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 12, paragrafo 2, lettera c)]

L'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dallo status di rifugiato.

Articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione)

Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

[…]

c) 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.

([296]) UNHCR, Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 [Commenti annotati sulla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004], 28 gennaio 2005, pag. 27.

([297]) Sull'articolo 14 della direttiva qualifiche (rifusione) più in generale, cfr. EASO, Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica, op. cit., nota 5.

L'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) integra la formulazione di cui all'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati, che di per sé non menziona la Carta delle Nazioni Unite ([298]).

A differenza dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), non è limitato né in termini di tempo né territorialmente. Di conseguenza esso si applica ad atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite commessi tanto **all'interno** quanto **all'esterno** del paese di accoglienza, **prima o dopo** l'ammissione della persona interessata in qualità di rifugiato.

3.5.1 Qualificazione giuridica degli atti rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c)

L'espressione «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» trae origine dalla qualificazione del diritto di asilo di cui all'articolo 14, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ([299]).

Articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

(1) Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

(2) Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per **azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite** (grassetto aggiunto).

L'uso del termine «ricercato» nell'articolo 14, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo implica che, ai fini di tale articolo, gli «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» sono limitati agli atti criminali. L'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati e dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) non è necessariamente circoscritto allo stesso modo. Ciò nonostante, come già osservato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha statuito che tutti e tre i motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) sono strutturati intorno al concetto di «reato» grave ([300]). Di conseguenza, sebbene sia evidente che i fatti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), devono avere una gravità comparabile a quella dei reati rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e b) ([301]), è generalmente riconosciuto che non deve trattarsi necessariamente di atti criminali ([302]) e che il ricorrente

([298]) Charter of the United Nations [Carta delle Nazioni Unite], San Francisco, 1945.

([299]) UNGA, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 11 dicembre 1948, A/RES/217 (III) A. Cfr. S. Kapferer, «Article 14(2) of the Universal Declaration of Human Rights and Exclusion from International Refugee Protection» [Articolo 14, paragrafo 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed esclusione dalla protezione internazionale dei rifugiati], in *Refugee Survey Quarterly* (2008), pagg. 53-75.

([300]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punto 46.

([301]) Cfr. ad esempio Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 13; UKUT, 2013, AH (Algeria), op. cit., nota 273, punto 86; sentenza della CGUE del 2018 nella causa K e HF, op. cit. nota 8, punto 46, nella quale si afferma che «i crimini e le azioni di cui [...] all'articolo 12, paragrafo 2, della [direttiva qualifiche (rifusione)] costituiscono una grave minaccia ai valori fondamentali quali il rispetto della dignità umana e dei diritti umani, su cui, [...], l'Unione si fonda, e alla pace, che l'Unione ha come scopo di promuovere». Nella causa *Al-Sirri*, tra i fatti pertinenti figuravano il sospetto di cospirazione nell'omicidio di un generale afghano e il sospetto di coinvolgimento in attacchi armati contro le forze delle Nazioni Unite in Afghanistan. Nella causa *AH* i fatti pertinenti comprendevano il sospetto di coinvolgimento nell'esplosione di bombe presso aeroporti.

([302]) Cfr., ad esempio, Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 19 novembre 2013, BVerwG 10 C 26.12, DE:BVerwG:2013:191113U10C26.12.0, punto 15, in materia di terrorismo; Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 29 marzo 2011, J.S.A./Ministero dell'Interno, 6 Azs 40/2010-70, punto 33 sulla collaborazione con le forze di sicurezza cubane (in ceco); Tribunale di appello per l'immigrazione (Regno Unito), sentenza del 7 maggio 2004, KK [articolo 1, sezione F, lettera c)] [2004] UKIAT 101, punto 88, in materia di terrorismo; UKUT, sentenza del 2 marzo 2016, Hany Youssef/Segretario di Stato per gli Affari interni [2016] UKUT 00137 (IAC), punto 20, in materia di terrorismo, confermata dalla Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA), sentenza del 26 aprile 2018, Hany El-Sayed El-Sebat Youssef e N2/Segretario di Stato per il ministero dell'Interno [2018] EWCA Civ 933, punti da 68 a 77.

non deve essere perseguito in ragione di un tale atto. Inoltre, l'UNHCR, pur ammettendo che gli atti contrari alle finalità delle Nazioni Unite debbano avere natura penale, non esclude la possibilità che gli atti che non costituiscono reato rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati ([303]).

3.5.2 Ambito di applicazione materiale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c)

Il considerando 31 della direttiva qualifiche (rifusione) afferma quanto segue in merito agli «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite».

Considerando 31 della direttiva qualifiche (rifusione)

Gli 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».

Finora la Corte di giustizia dell'Unione europea si è occupata dell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), soltanto nel contesto del terrorismo, che sarà quindi discusso in primo luogo (cfr. sezione 3.5.2.1). Tuttavia, data la portata delle finalità e dei principi delle Nazioni Unite quali enunciati nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite ([304]), è evidente che non sono solo i comportamenti rientranti nella nozione di terrorismo che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c). Le caratteristiche specifiche degli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti dagli organi giudiziari degli Stati membri, sono di conseguenza discusse nella sezione 3.5.2.2.

3.5.2.1 Il terrorismo come atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite

La presente sezione presuppone che il lettore conosca già i contenuti della sezione 3.1.1, nella quale si formulano varie conclusioni sul «terrorismo» nel contesto dell'esclusione che non saranno ripetute in questa sede.

Come indicato finora, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha affrontato l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), soltanto nel contesto del terrorismo. Nella sentenza *B e D* la Corte ha statuito che dalle risoluzioni 1373 (2001) ([305]) e 1377 (2001) ([306]) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite risulta che

([303]) Cfr. UNHCR, Intervento dell'UNHCR dinanzi la Corte del Regno Unito nelle cause Yasser al-Sirri (ricorrente)/Segretario di Stato per gli Affari interni (convenuto) e DD (Afghanistan) (ricorrente)/Segretario di Stato per gli Affari interni (convenuto), 23 marzo 2012, punto 17.
([304]) Cfr. appendice C Selezione di disposizioni giuridiche internazionali pertinenti per il testo di queste disposizioni.
([305]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1373 (2001), op. cit., nota 127.
([306]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1377 (2001) (12 novembre 2001) UN Doc S/RES/1377(2001).

«**gli atti di terrorismo internazionale** sono, in linea generale e indipendentemente dalla partecipazione di uno Stato, atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite» ([307]). Nella causa *Lounani* la Corte ha statuito che dalla risoluzione 1377 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite risulta inoltre come «**il finanziamento, la pianificazione e la preparazione degli atti di terrorismo internazionale, come tutte le altre forme di sostegno a tal fine**» siano anch'essi atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ([308]). Inoltre, dalla risoluzione 1624 (2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ([309]) si può desumere che:

> gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite non sono limitati agli «atti, metodi e pratiche di terrorismo». Infatti, ai fini della lotta al terrorismo, il Consiglio di sicurezza [in tale risoluzione] invita gli Stati, conformemente agli obblighi a essi incombenti in forza del diritto internazionale, a privare di asilo e a consegnare alla giustizia «chiunque fornisca sostegno al finanziamento, all'organizzazione, alla preparazione o alla commissione di atti di terrorismo, vi concorra, vi partecipi o tenti di parteciparvi o dia rifugio ai suoi autori». Inoltre, [...] tale risoluzione invita gli Stati a negare l'asilo a qualsiasi individuo sul cui conto si disponga di informazioni attendibili e pertinenti secondo cui sussistono fondati motivi per ritenere che egli si sia reso colpevole di istigazione a commettere uno o più atti terroristici.
>
> Ne consegue che la nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» di cui all'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione di Ginevra e all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83/CE, non può essere interpretata come limitata alla commissione di atti terroristici quali specificati nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza (in appresso: «atti terroristici») ([310]).

In relazione al procedimento principale nella causa *Lounani*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato che la risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ([311]) affronta il fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, ossia «individui che si recano in uno Stato diverso dai loro Stati di residenza o di cui hanno la cittadinanza al fine di commettere, pianificare o preparare atti terroristici» ([312]). Tale risoluzione esprime preoccupazione per quanto concerne «le reti organizzate da enti terroristici e che consentono loro di far circolare tra gli Stati combattenti di ogni cittadinanza e le risorse di cui necessitano» ([313]). Invita inoltre gli Stati ad adottare varie contromisure, tra cui la prevenzione e la soppressione delle seguenti attività:

> 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 di commettere, organizzare o preparare atti di terrorismo ([314]).

Di conseguenza anche se un richiedente protezione internazionale non ha commesso, istigato o altrimenti partecipato a un atto terroristico internazionale, rientrerà nell'ambito di

([307]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, *op. cit.*, nota 9, punto 83 (grassetto aggiunto). Cfr. anche punto 84, nel quale si osserva che gli atti terroristici in questione avevano una «dimensione internazionale».
([308]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 46.
([309]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1624 (2005) (14 settembre 2005) UN Doc S/RES/1624(2005).
([310]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punti 47 e 48.
([311]) Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2178 (2014) (24 settembre 2014) UN Doc S/RES/2178(2014).
([312]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 67.
([313]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 67.
([314]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punti 68 e 69.

applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), se sussistono fondati motivi per ritenere che abbia compiuto, istigato o altrimenti concorso alle suddette attività ([315]).

Nelle sue sentenze *B e D* e *Lounani* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato che gli atti terroristici in questione avevano una **dimensione internazionale** che ha contribuito a farli rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) ([316]). Ciò a differenza dei comportamenti terroristici che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), rispetto ai quali la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha formulato tale osservazione ([317]). Nella sentenza *Lounani*, la Corte ha quindi osservato che, ai fini della determinazione della possibilità che il richiedente nel procedimento principale sia escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), si dovevano prendere in considerazione, tra l'altro, i seguenti fattori:

> va rilevato che nella decisione di rinvio viene evidenziato che il sig. Lounani era un membro dirigente di un gruppo terroristico di dimensioni internazionali iscritto, il 10 ottobre 2002, nell'elenco delle Nazioni Unite che identifica determinate persone ed entità oggetto di sanzioni e che è rimasto iscritto in tale elenco, da allora aggiornato. Le sue attività di supporto logistico alle attività del gruppo di cui trattasi rivestono una dimensione internazionale nei limiti in cui era coinvolto nella contraffazione di passaporti e ha aiutato volontari intenzionati a recarsi in Iraq ([318]).

Il Consiglio di Stato francese ha sostenuto che:

> qualora atti di natura terroristica possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati, anche gli atti terroristici aventi **portata internazionale in termini di gravità, impatto internazionale e implicazioni per la pace e la sicurezza internazionale** possono costituire atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati ([319]).

Nel caso di specie, l'organo giudiziario di grado inferiore, la cui sentenza era stata impugnata, aveva dichiarato che sussistevano fondati motivi per ritenere che il ricorrente avesse commesso atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati. L'organo giudiziario di primo grado aveva constatato che il ricorrente era stato accusato di reati commessi nell'ambito di un atto violento del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), nel contesto del quale bombe molotov erano state lanciate nei locali di un'associazione culturale turca in Francia. Detto organo aveva altresì stabilito che tale atto era stato qualificato come terroristico dal pubblico ministero e faceva parte di una serie di atti violenti compiuti in Europa dal PKK, che era considerato un'organizzazione terroristica dall'UE. Il Consiglio di Stato ha tuttavia annullato la decisione dell'organo giudiziario di grado inferiore in quanto non aveva valutato la gravità dell'atto controverso rispetto alla sua dimensione internazionale ([320]).

([315]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 70.

([316]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, *op. cit.*, nota 9, punto 84; sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 74.

([317]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, *op. cit.*, nota 9, punto 81.

([318]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 74.

([319]) *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza dell'11 aprile 2018, M A, ricorso n. 402242, FR:CECHR:2018:402242.20180411 (sintesi in inglese), punto 2, traduzione non ufficiale per la presente analisi giuridica (grassetto aggiunto).

([320]) *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 11 aprile 2018, M A, ricorso n. 402242, FR:CECHR:2018:402242.20180411 (sintesi in inglese), punti da 1 a 3, traduzione non ufficiale effettuata per la presente analisi giuridica.

Come illustrato in appresso, è generalmente riconosciuto che **tutti** gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, e non solo quelli che rientrano nella nozione di terrorismo, richiedono che sia constatata una dimensione internazionale.

3.5.2.2 Esempi di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite

È generalmente riconosciuto che un atto che viola le finalità e i principi delle Nazioni Unite deve avere una gravità e un impatto internazionale sufficienti per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c). L'UNHCR ha espresso questo concetto come segue:

> [i] principi e le finalità delle Nazioni Unite si riflettono in una miriade di modi, ad esempio nelle convenzioni multilaterali adottate sotto l'egida dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. L'equiparazione di qualsiasi azione contraria a tali strumenti come rientrante nell'ambito di applicazione dell'[articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati] sarebbe tuttavia in contrasto con l'oggetto e la finalità di tale disposizione. Sembra piuttosto che l'articolo 1, sezione F, lettera c), si applichi soltanto agli atti che violano i principi e le finalità delle Nazioni Unite in maniera fondamentale. **L'articolo 1, sezione F, lettera c), è quindi invocato soltanto in circostanze estreme in presenza di un'attività che mette in discussione la base stessa della coesistenza della comunità internazionale** sotto l'egida delle Nazioni Unite. I termini chiave di cui all'articolo 1, sezione F, lettera c), «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite», dovrebbero pertanto essere interpretati restrittivamente e l'applicazione di detto articolo dovrebbe essere riservata alle situazioni nelle quali un atto e le sue conseguenze raggiungono una soglia elevata. **Tale soglia dovrebbe essere definita in funzione della gravità dell'atto in questione, del modo in cui è organizzato, del suo impatto internazionale e dei suoi obiettivi a lungo termine, nonché delle implicazioni per la pace e la sicurezza internazionali. Di conseguenza i reati che possono pregiudicare la pace, la sicurezza e le relazioni pacifiche internazionali tra gli Stati rientrerebbero nell'ambito di applicazione di tale clausola, così come le violazioni gravi e persistenti dei diritti umani** ([321]).

In sintesi, secondo l'UNHCR:

> l'articolo 1, sezione F, lettera c), [della convenzione sui rifugiati] è quindi invocato soltanto in circostanze estreme in presenza di un'attività che mette in discussione la base stessa della coesistenza della comunità internazionale. Tale attività deve avere una dimensione internazionale. Rientrano in tale categoria i reati che possono pregiudicare la pace, la sicurezza e le relazioni pacifiche internazionali tra gli Stati, così come violazioni gravi e persistenti dei diritti umani ([322]).

Gli organi giudiziari degli Stati membri hanno adottato sostanzialmente lo stesso approccio, anche se talvolta divergente per taluni dettagli.

([321]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punto 47 (grassetto aggiunto).
([322]) UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 13, op. cit., nota 70, nota 17.

Ad esempio, l'approccio dell'UNHCR è stato espressamente accolto dalla Corte suprema del Regno Unito ([323]) e dalla Corte nazionale francese per il diritto di asilo ([324]), a seguito di una posizione analoga adottata dal Consiglio di Stato francese ([325]).

La Corte suprema ceca, citando, tra l'altro, la sentenza della Corte suprema canadese nella causa *Pushpanathan* ([326]), ritiene che gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite comprendano: i) atti che sono stati espressamente designati come tali dalle Nazioni Unite; e ii) atti che costituiscono violazioni dei diritti umani sufficientemente gravi e persistenti da costituire persecuzione ([327]). Nella sentenza ceca i fatti comprendevano la collaborazione con le forze di sicurezza cubane e la fornitura di informazioni sulle attività di altri cittadini cubani residenti all'estero, in particolare sui loro contatti con persone provenienti da paesi «occidentali» o sulla loro intenzione di viaggiare (o emigrare) verso l'Occidente. Nella causa *Pushpanathan*, la Corte suprema canadese si era pronunciata in tal senso nel determinare se il traffico di stupefacenti fosse contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite.

Per quanto concerne **atti espressamente designati come atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite**, la Corte suprema canadese ha affermato quanto segue:

> [...] nel caso in cui un accordo internazionale ampiamente accettato o una risoluzione delle Nazioni Unite dichiari esplicitamente che la commissione di determinati atti è contraria alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, si è in presenza di un'indicazione forte del fatto che tali atti rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, punto F, lettera c). La *dichiarazione sulla protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate* (risoluzione dell'Assemblea generale 47/133, 18 dicembre 1992, articolo 1, paragrafo 1), la *dichiarazione sulla protezione di tutte le persone contro la tortura e gli altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti* (risoluzione dell'Assemblea generale 3452 (XXX), 9 dicembre 1975, articolo 2), e la dichiarazione a integrazione della *dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale* del 1994 (risoluzione dell'Assemblea generale 51/210, 16 gennaio 1997, allegato, articolo 2), designano tutte atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Qualora tali dichiarazioni o risoluzioni rappresentino un ragionevole consenso della comunità internazionale, la suddetta designazione dovrebbe essere considerata determinante.
>
> Analogamente, altre fonti di diritto internazionale possono essere pertinenti ai fini della determinazione della possibilità che un atto rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, punto F, lettera c). Le decisioni della Corte internazionale di giustizia possono ad esempio essere vincolanti. Nella causa concernente il *personale diplomatico e consolare statunitense a Teheran*, Relazioni CIG 1980, pag. 3, punto 91, l'organo giudiziario ha constatato che:

([323]) Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punti 14 e 38.

([324]) Cfr. Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 25 giugno 2019, Grande Sezione, Mme I, ricorso n. 180287385, punti da 9 e 12 e sentenza del 30 agosto 2019, M. A, ricorso n. 18052314, punti da 6 a 9. Le due cause riguardavano beneficiari nigeriani di protezione internazionale in relazione ai quali l'OFPRA ha cercato di revocare lo status di protezione in quanto implicati nello sfruttamento di un giro di prostituzione. Nel primo caso, la sig.ra I era stata personalmente coinvolta in una rete di tratta di essere umani, ma il suo livello di responsabilità è risultato basso e non tale da raggiungere una soglia di gravità o di responsabilità individuale che comportasse la sua esclusione ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c) (anche se lo status di protezione sussidiaria le è stato comunque revocato in quanto aveva commesso un reato grave di diritto comune). Per contro, nel secondo caso, l'organo giudiziario ha stabilito che, in considerazione del suo alto grado e della sua responsabilità in una rete di prostituzione internazionale, il sig. A doveva essere escluso ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c). Detto organo ha constatato che egli aveva diretto la rete con altri (anche attraverso contatti ad alto livello tra l'élite amministrativa e diplomatica), che la rete aveva coinvolto un numero elevato di vittime e che il sig. A era stato più volte e pesantemente condannato per vari reati. Il suo status di rifugiato gli è stato pertanto revocato.

([325]) Consiglio di Stato (Francia), sentenza dell'11 aprile 2018, ricorso n. 410897, FR:CECHR:2018:410897.20180411, punto 2 (in francese).

([326]) Corte suprema (Canada), sentenza del 4 giugno 1998, Veluppillai Pushpanathan/Ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione [1998] 1 SCR 982.

([327]) Corte amministrativa suprema (Cechia), 2011, J.S.A., op. cit., nota 302, punto 34 (in ceco).

> «[p]rivare ingiustamente esseri umani della loro libertà e sottoporli a vincoli fisici in condizioni di difficoltà è di per sé manifestamente incompatibile con i principi della Carta delle Nazioni Unite nonché con i principi fondamentali enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo».
>
> La Corte internazionale di giustizia ha adottato una formulazione ancora più rigorosa nel parere consultivo relativo alle *conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sud Africa in Namibia (Africa del Sudovest), nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza*, Relazioni CIG 1971, pag. 16, punto 131, constatando che la politica dell'apartheid «costituisce una negazione dei diritti umani fondamentali [così come] una violazione delle finalità e dei principi della Carta» ([328]).

L'organo giudiziario ha quindi ritenuto che il traffico di stupefacenti non soddisfacesse il criterio di cui sopra.

> [...] Non vi è alcuna indicazione nel diritto internazionale del fatto che il traffico di stupefacenti su qualsiasi scala debba essere considerato contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Il convenuto ha presentato prove del fatto che la comunità internazionale aveva sviluppato uno sforzo coordinato per porre fine al traffico di sostanze illecite attraverso numerosi trattati, dichiarazioni e istituzioni delle Nazioni Unite. Egli non ha tuttavia potuto presentare alcuna dichiarazione esplicita secondo la quale il traffico di stupefacenti sarebbe contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, né che tali atti debbano essere presi in considerazione per decidere se concedere o meno l'asilo a un richiedente. Tale dichiarazione esplicita sarebbe un'espressione del giudizio della comunità internazionale secondo la quale i suddetti atti dovrebbero essere considerati equivalenti a violazioni gravi, persistenti e sistematiche dei diritti umani fondamentali che costituiscono una persecuzione ([329]).

Per quanto riguarda gli **atti che costituiscono violazioni sufficientemente gravi e persistenti dei diritti umani fondamentali da configurarsi come una persecuzione**, la Corte suprema canadese ha ritenuto quanto segue.

> La seconda categoria di atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera c), sono quelli che un organo giudiziario può, di per sé, qualificare come violazioni gravi, persistenti e sistematiche dei diritti umani fondamentali che costituiscono una persecuzione. Tale analisi comporta una componente fattuale e giuridica. L'organo giudiziario deve valutare lo status della norma violata. Se tale norma è molto vicina al nucleo dei principi più essenziali in materia di diritti umani ed è riconosciuto che la relativa violazione è immediatamente soggetta a condanne e punizioni internazionali, anche una violazione isolata potrebbe portare a un'esclusione ai sensi dell'articolo 1, punto F, lettera c). Lo status di una norma violata riconosciuto quale reato di giurisdizione universale costituirebbe un'indicazione impellente del fatto che anche una violazione isolata costituisce una persecuzione. A tal fine, qualora la comunità internazionale dovesse mai adottare il *progetto di Statuto della Corte penale internazionale* (UN Doc. A/CN.4/L.491/Rev.2), che comprende attualmente il traffico di stupefacenti nel contesto della sua competenza giurisdizionale, unitamente a crimini di guerra, tortura e genocidio, vi

([328]) Corte suprema (Canada), 1998, Pushpanathan, op. cit., nota 323, punti 66 e 67.
([329]) Corte suprema (Canada), 1998, Pushpanathan, op. cit., nota 323, punto 69.

> sarebbe una probabilità molto maggiore che un organo giudiziario possa constatare una grave violazione dei diritti umani in forza di tali attività.
>
> Una violazione grave e persistente dei diritti umani che costituisce una persecuzione può derivare anche da una situazione di fatto particolarmente grave, compreso il grado di complicità del richiedente. La valutazione delle circostanze di fatto di una violazione dei diritti umani nonché della natura del diritto violato consentirebbe, ad esempio, a un organo giudiziario nazionale di stabilire autonomamente che gli eventi verificatisi nella cattura di ostaggi di Teheran giustificano l'esclusione ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c) ([330]).

L'organo giudiziario ha ritenuto che il traffico di stupefacenti non soddisfacesse tale secondo criterio.

> Nel caso di specie non vi è semplicemente nulla che indichi che il traffico di droga si avvicina al nucleo o addirittura costituisce parte del corpus dei diritti umani fondamentali. Il convenuto ha cercato di richiamare l'attenzione della Corte su una nuova categoria di reati internazionali concepita da M. C. Bassiouni, denominata «crimini di rilevanza internazionale» [*International Criminal Law*, vol. 1, *Crimes* (1986), alle pagine 135-163]. Tali «crimini» presentano determinate caratteristiche in base alle quali si evidenzia che la comunità internazionale considera la loro violazione particolarmente grave e degna di una sanzione immediatamente; tuttavia, la soglia adottata sembra essere troppo bassa dato che comprende categorie di reati quali «interferenza con cavi sottomarini» e «protezione dell'ambiente», oltre al traffico di droga e altre otto categorie ([331]).

Nella causa *Al-Sirri* la Corte suprema del Regno Unito ha dichiarato che la classificazione effettuata dalla Corte suprema canadese degli atti contrari alle finalità delle Nazioni Unite non è esaustiva ([332]), in quanto nessuna delle due categorie di cui sopra elaborate dall'organo giudiziario canadese riguardava un attacco contro l'ex Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (ISAF) in Afghanistan. In particolare, in considerazione del fatto che il mandato dell'ISAF è stato istituito e rinnovato da una serie di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la Corte suprema del Regno Unito ha ritenuto che un attacco all'ISAF fosse in linea di principio idoneo a costituire un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite. Detto organo giudiziario ha ritenuto che ciò fosse dovuto al fatto che tale attacco mirava a vanificare le finalità e gli obiettivi fondamentali dell'ISAF, consacrati alla finalità di mantenere la pace e la sicurezza internazionali di cui all'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite. A tal riguardo, l'organo giudiziario ha ritenuto irrilevante il fatto che l'ISAF fosse una forza di combattimento e, pertanto, non godesse, ai sensi del diritto internazionale umanitario, della stessa protezione contro gli attacchi di cui gode una forza di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Era inoltre irrilevante il fatto che l'attacco fosse o meno un crimine di guerra o un altro reato nel diritto internazionale ([333]).

A conclusioni aventi il medesimo effetto di quelle della Corte suprema del Regno Unito era giunta in precedenza anche l'Alta Corte irlandese ([334]).

([330]) Corte suprema (Canada), 1998, Pushpanathan, op. cit., nota 323, punti 70 e 71. Si noti che lo Statuto di Roma, op. cit., nota 164, non comprendeva in definitiva il traffico di stupefacenti come reato soggetto alla competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale.

([331]) Corte suprema (Canada), 1998, Pushpanathan, op. cit., nota 323, punto 72.

([332]) Corte suprema (UK), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 67.

([333]) Corte suprema (UK), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punti da 59 a 68.

([334]) Alta Corte (Irlanda), 2011, AB, op. cit., nota 22, punti 55 e 56.

Il Tribunale amministrativo federale tedesco ha posto l'accento sulle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

> Le finalità e i principi delle Nazioni Unite che sono pertinenti per il motivo di esclusione ai sensi [dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche e dell'articolo 1, punto F, lettera c), della convenzione sui rifugiati] sono enunciati nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite [...]. Nel preambolo e nell'articolo 1 della Carta si afferma che la finalità è quella di mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Il capitolo VII della Carta (articoli da 39 a 51) disciplina le misure da adottare in caso di minacce alla pace, violazioni della pace e atti di aggressione. Ai sensi dell'articolo 39 della Carta, spetta al Consiglio di sicurezza accertare l'esistenza di qualsiasi minaccia per o violazione della pace o di un atto di aggressione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, particolare importanza riveste il fatto che, conformemente all'articolo 24 della Carta, l'adozione da parte del Consiglio di sicurezza di risoluzioni di cui al capitolo VII della Carta costituisce l'esercizio della responsabilità primaria di cui tale organismo internazionale è investito per il mantenimento della pace e della sicurezza a livello mondiale, responsabilità che, ai sensi del capitolo VII, comprende la facoltà di stabilire ciò che costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali [sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461) ([335]).

La causa dinanzi il Tribunale amministrativo federale tedesco riguardava abusi commessi da unità di combattimento delle *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR) nella parte orientale della Repubblica democratica del Congo. L'organo giudiziario ha stabilito quando segue:

> nella sua risoluzione 1493 (2003) del 28 luglio 2003, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ritenuto che il conflitto armato nella Repubblica democratica del Congo costituisse una minaccia per la pace internazionale, basando espressamente la propria azione sul capitolo VII della Carta (risoluzione prima del punto 1). Nel procedere in tal senso, ha fatto riferimento al persistere delle ostilità nella parte orientale del paese e alle conseguenti gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Ha condannato fermamente «gli atti di violenza perpetrati sistematicamente contro i civili, compresi massacri, nonché altre atrocità e violazioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani, in particolare la violenza sessuale contro donne e ragazze, e ha sottolineato la necessità di assicurare alla giustizia i responsabili, compresi quelli a livello di comando» (punto 8 della risoluzione). Inoltre, il Consiglio di sicurezza ha imposto un embargo sulle armi per impedire l'ulteriore importazione di armi e materiale connesso nella Repubblica democratica del Congo (punto 20 della risoluzione). Di conseguenza è evidente che i conflitti armati nella Repubblica democratica del Congo, cui partecipano le FDLR, costituiscono una violazione della pace internazionale, anche senza che gli organi giudiziari nazionali siano autorizzati ad analizzare la questione. La risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite stabilisce inoltre che la violazione della pace internazionale deriva, in ogni caso, anche da atrocità e da violazioni del diritto umanitario internazionale ulteriormente individuate in tale risoluzione, nonché dall'importazione di armi nella

([335]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2011, 10 C 2.10, op. cit., nota 156, punto 35, traduzione in inglese da parte dell'organo giudiziario.

zona del conflitto. Tali atti perturbatori sono pertanto in contrasto con le finalità e i principi delle Nazioni Unite ([336]).

Altri esempi di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite nella giurisprudenza degli organi giudiziari degli Stati membri comprendono:

— il coinvolgimento nella tratta di esseri umani, a condizione che la condotta della persona interessata sia sufficientemente grave ([337]);

— la tortura di un funzionario delle Nazioni Unite sequestrato ([338]);

— il reclutamento forzato di minori di età superiore ai 15 anni, dato che l'articolo 4, paragrafo 1, del protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento di minori nei conflitti armati ([339]) stabilisce che «[i] gruppi armati distinti dalle forze armate di uno Stato non dovrebbero in alcun caso reclutare né utilizzare nelle ostilità persone di età inferiore a 18 anni» ([340]).

3.5.3 Ambito di applicazione personale dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c)

Un tempo si era soliti affermare che gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite potevano essere commessi soltanto da persone che si trovano in una posizione di potere in uno Stato o in un'entità analoga a uno Stato ([341]). Tale approccio è mutato negli ultimi decenni in ragione dello sviluppo del diritto internazionale in risposta al terrorismo. La dichiarazione dell'UNHCR del 2009 sull'articolo 1, sezione F, rispecchia tale mutamento di approccio ([342]). La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dimostra, tuttavia, che tale opinione non è più valida, almeno per quanto concerne la condotta terroristica. Nella sentenza *B and D*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «gli atti di terrorismo internazionale sono, in linea generale e **indipendentemente dalla partecipazione di uno Stato**, atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite» ([343]). Sulla base della sentenza *Lounani* della Corte di giustizia dell'Unione europea, è altresì evidente che lo stesso vale per altre forme di condotta terroristica che hanno una dimensione internazionale e che, secondo le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sono contrarie alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ([344]).

La questione, tuttavia, è se il terrorismo costituisca un'eccezione a una presunta norma generale secondo la quale l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) si applica soltanto alle persone che si trovano in una posizione di potere in uno Stato o in un'entità simile a uno Stato, o se vi possano essere anche altre forme di

([336]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2011, 10 C 2.10, op. cit., nota 156, punto 36, traduzione in inglese fornita dall'organo giudiziario.
([337]) Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), 2019, Grande Sezione, Mme I, ricorso n. 180287385, op. cit., nota 321, punti da 8 a 13 (in francese).
([338]) Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 7 giugno 2017, Mme B, ricorso n. 396261, FR:CECHR:2017:396261.20170607, punto 3 (in francese).
([339]) Protocollo opzionale alla convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, 2173 UNTS 222, 25 maggio 2000 (data di entrata in vigore: 12 febbraio 2002).
([340]) Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 20 aprile 2017, M K, ricorso n. 12033163, punti da 12 a 15 (in francese).
([341]) UNHCR, Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, op. cit., nota 265, punto 163; Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 1° luglio 1975, 1 C 44.68, Buchholz 402.24. punto 28, AuslG n. 9.
([342]) UNHCR, Statement on Article 1F of the 1951 Convention Issued in the context of the preliminary ruling references to the Court of Justice of the European Communities from the German Federal Administrative Court regarding the interpretation of Articles 12(2)(b) and (c) of the Qualification Directive [Dichiarazione in merito all'articolo 1, sezione F, della convenzione del 1951 emessa nel contesto dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia delle Comunità europee da parte del Tribunale amministrativo federale tedesco in merito all'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche], luglio 2009, pag. 19.
([343]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 83 (grassetto aggiunto).
([344]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28.

comportamento di soggetti non statali che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c). Secondo il Tribunale amministrativo federale tedesco,

> vi sono molti elementi per sostenere che, in determinate condizioni ristrette, anche nei confronti di soggetti non statali si può far valere il motivo di esclusione ai sensi dell'[articolo 12, paragrafo 2, lettera c)]. Per i membri di organizzazioni terroristiche ciò deriva dalla sentenza della [Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *B e D*] […]. Per altre violazioni della pace internazionale, occorre stabilire, sulla base delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, se e a quale proposito l'organo giudiziario constata una violazione della pace internazionale, se un soggetto privato ha un'influenza significativa su tale violazione e se l'effetto della violazione sulla pace internazionale che ne deriva sia analogo a quello di coloro cui spetta la responsabilità a livello di Stato. Tale interpretazione consente un'adeguata distinzione dei motivi di esclusione di cui all'[articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e c), della direttiva qualifiche], in quanto [la lettera b)] comprende anche gli atti di persone diverse da funzionari statali in posizioni di responsabilità politica che potrebbero non essere considerate penalmente responsabili ai sensi della [lettera a)], ma la cui esclusione, in ragione del loro notevole ruolo nell'ambito della violazione della pace internazionale, ad esempio in veste di rappresentanti politici o leader di associazioni paramilitari o milizie, è indispensabile per preservare l'integrità dello status di rifugiato ([345]).

La Corte amministrativa suprema ceca ha statuito che la segnalazione segreta da parte di un privato alle autorità di uno Stato totalitario in merito ad attività di cittadini di tale Stato con l'intenzione o quanto meno con la consapevolezza di provocare gravi violazioni dei diritti umani (persecuzione) nei confronti di tali cittadini può essere considerata un concorso alla commissione di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ([346]). La Corte suprema del Canada è giunta a una conclusione analoga nella causa *Pushpanathan* ([347]).

3.6 Responsabilità individuale

Quando si tratta di stabilire la responsabilità individuale nel contesto dell'applicazione delle clausole di esclusione, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3, della medesima direttiva.

I membri degli organi giudiziari devono stabilire se sussistano «fondati motivi per ritenere» che il richiedente abbia «**commesso un crimine**» [articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e b)] o se «**si sia reso colpevole di atti**» [articolo 12, paragrafo 2, lettera c)] nel contesto dell'applicazione di tali disposizioni. Una formulazione analoga è utilizzata nell'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati.

Inoltre, un richiedente protezione internazionale può altresì essere escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, in una situazione nella quale abbia concorso alla commissione di un reato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a) o b), o alla commissione di un atto ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), mediante **istigazione o un'altra forma di concorso**.

([345]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2011, 10 C 2.10, op. cit., nota 156, punto 38, traduzione del Tribunale amministrativo federale.
([346]) Corte amministrativa suprema (Cechia), 2011, J.S.A., op. cit., nota 302 (in ceco).
([347]) Corte suprema (Canada), 1998, Pushpanathan, op. cit., nota 323, punto 68.

Congiuntamente, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 12 definiscono tre modalità relative alla responsabilità per i reati rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e b). Tali modalità sono illustrate nella tabella 16 in appresso.

Tabella 16: modalità di responsabilità per i reati rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e b)

Articolo 12, paragrafo 2, lettere a) e b)	Articolo 12, paragrafo 2, lettera c)
→ «commesso»;	→ «colpevole di»;
→ «istigato» o	→ «istigato» o
→ «altrimenti concorso a».	→ «altrimenti concorso a».

A tale riguardo, la Corte suprema del Regno Unito ha dichiarato, nella causa *JS (Sri Lanka)*, che «l'articolo 12, paragrafo 3, non estende [...] l'applicazione dell'articolo 1, sezione F» della convenzione di Ginevra, quanto piuttosto «si limita a esprimere ciò che è già ben compreso nel diritto internazionale» ([348]). Analogamente, il Tribunale amministrativo federale tedesco ha statuito, con riferimento alla sentenza *JS (Sri Lanka)*, che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche non era inteso a estendere l'applicazione dell'articolo 1, sezione F, della convenzione di Ginevra. Al contrario, detto organo giudiziario ha ritenuto che esso mirasse a chiarire ulteriormente la sua applicazione nel diritto dell'Unione in considerazione della diversa interpretazione dei termini, della commissione, dell'istigazione e di altre forme di concorso negli Stati membri ([349]). Esaminando ulteriormente la questione in una successiva decisione, il Tribunale amministrativo federale tedesco ha riconosciuto che non vi sono criteri internazionali uniformi per la valutazione della commissione e del concorso rispetto a reati o atti che danno luogo a esclusione. Di conseguenza detto organo giudiziario ha rilevato che il diritto nazionale, in linea di principio, può essere utile a titolo orientativo ([350]).

Data la natura specifica delle clausole di esclusione che si basano espressamente su altri settori del diritto pubblico internazionale, come risulta più evidente dall'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati, ma anche dall'articolo 1, sezione F, lettere b) e c), la giurisprudenza in materia di complicità e colpevolezza si è ispirata anche alla giurisprudenza degli organi giudiziari internazionali. Questi ultimi comprendono la Corte penale internazionale (CPI), il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) ([351]).

3.6.1 Criteri per la determinazione della responsabilità individuale

Per constatare l'esistenza di «fondati motivi per ritenere» che un singolo richiedente abbia commesso un crimine o un atto che ne giustifichi l'esclusione dalla protezione internazionale, occorre stabilire che vengono soddisfatti due criteri. Nello specifico, l'organo giudiziario deve essere in grado di dimostrare che:

([348]) Corte suprema (UK), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 33.
([349]) Tribunale amministrativo federale (Germania, BVerWG), sentenza del 7 luglio 2011, BVerwG 10 C 26.10, ECLI:DE:BVerwG:2011:070711U10C26.10.0, punto 38 (in tedesco).
([350]) Tribunale amministrativo federale (Germania, BVerWG), sentenza del 4 settembre 2012, BVerwG 10 C 13.11, ECLI:DE:BVerwG:2012:040912U10C13.11.0 (sintesi in inglese), punto 24.
([351]) I siti web per CPI, ICTY e ICTR sono disponibili ai seguenti indirizzi: http://www.icc-cpi.int, http://www.icty.org e http://www.unictr.org. Cfr. anche J.C., Simeon «Complicity and Culpability and the Exclusion of Terrorists from Convention Refugee Status Post-9/11» [Complicità e colpevolezza ed esclusione dei terroristi dalla convenzione sullo status di rifugiato], *Refugee Survey Quarterly* (29:4, dicembre 2010), pagg. 104-137 alla pag. 107.

- è stato commesso un reato o un atto che dà luogo a esclusione (*actus reus*);

- la persona aveva la consapevole intenzione (*mens rea*) di commettere o di concorrere al reato o all'atto in questione.

Chiaramente, l'organo giudiziario deve tenere conto della natura del reato in questione e della modalità di responsabilità ivi applicabile nello specifico.

A tale riguardo, secondo l'avvocato generale Mengozzi, «si dovrà verificare se sussistano elementi sufficienti ad affermare, tenuto conto dello standard della prova richiesto dall'art. 12, n. 2, della [direttiva qualifiche], la responsabilità individuale del soggetto interessato [...] avendo riguardo a criteri sia oggettivi (**condotta materiale**) che soggettivi (**coscienza e intenzionalità**) d'imputazione» ([352]).

Come indicato nella sezione 3.2, tuttavia, il livello di prova per l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) non è quello della prova *in dubio pro reo* come avviene nel diritto penale nazionale e internazionale ([353]). Piuttosto, si tratta di qualcosa di diverso, ossia di «**fondati motivi per ritenere**» che la persona interessata sia individualmente responsabile di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione ([354]).

La decisione della Corte suprema del Canada nella causa *Ezokola* fornisce alcuni utili orientamenti al riguardo. La Corte ha chiarito che in Canada:

> [...] la sezione Protezione dei rifugiati non stabilisce la colpevolezza o l'innocenza, ma esclude *ab initio* coloro che non sono rifugiati in buona fede al momento della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato. Ciò è rispecchiato e integrato dall'onere probatorio unico applicabile alle determinazioni di cui all'articolo 1, sezione F, lettera a): una persona è esclusa dalla definizione di «rifugiato» qualora sussistano fondati motivi per ritenere che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità. Sebbene tale norma sia meno rigorosa di quella applicabile ai processi correnti per crimini di guerra, essa richiede comunque qualcosa di più del semplice sospetto ([355]).

3.6.1.1 Elementi materiali dell'atto – *actus reus*

Nel valutare l'applicazione delle clausole di esclusione, i membri degli organi giudiziari devono innanzitutto accertarsi che i fatti in questione costituiscano un atto o un reato che dà

([352]) Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, Bundesrepublik Deutschland/B e D, op. cit., nota 279, punto 78 (grassetto aggiunto).

([353]) Ad esempio, nel diritto penale internazionale e in numerose giurisdizioni nazionali il livello della prova corrisponde a «oltre ogni ragionevole dubbio». Nel diritto penale dell'UE, cfr. articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, op. cit., nota 152, che prevede quanto segue: «[g]li Stati membri assicurano che ogni dubbio in merito alla colpevolezza sia valutato in favore dell'indagato o imputato, anche quando il giudice valuta se la persona in questione debba essere assolta».

([354]) Cfr. ad esempio Corte suprema (Regno Unito), 2012, Al-Sirri, op. cit., nota 153, punto 75 (in inglese); Consiglio di Stato (Francia), 2016, M. X, ricorso n. 255091, op. cit., nota 153 (in francese); Tribunale amministrativo federale (Germania), 2009, BVerwG 10 C 24.08, op. cit., nota 106, punto 35 (in tedesco; e Corte amministrativa suprema (Finlandia), 2014, 497 KHO:2014:35, op. cit., nota 153, (in finlandese). Quest'ultima sentenza riguarda l'esclusione dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche e non l'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della medesima direttiva, ma interpreta l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche sulla base dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati, facendo riferimento, a tale riguardo, tra l'altro, alla sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, relativa all'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche.

([355]) Corte suprema (Canada), sentenza del 19 luglio 2013, Ezokola/Canada (ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione), SCC 40, [2013] 2 SCR 678.

luogo a esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione). Tale aspetto è trattato in dettaglio nelle sezioni 3.3, 3.4 e 3.5.

Tuttavia, se un richiedente protezione internazionale può essere soggetto a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) in ragione della sua condotta come leader di un gruppo, il fatto che il reato o l'atto previsto non sia stato in definitiva commesso da membri del gruppo non impedisce al comportamento del leader di costituire un atto che dà luogo a esclusione. Come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *Lounani*:

> la circostanza, quand'anche fosse dimostrata, che il gruppo di cui il sig. Lounani era membro dirigente non abbia compiuto atti terroristici o che i volontari intenzionati a recarsi in Iraq aiutati da tale gruppo in definitiva non abbiano commesso atti del genere, non è comunque idonea ad escludere che gli atti del sig. Lounani possano essere considerati contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite […] ([356]).

3.6.1.2 Elementi psicologici dell'atto – *mens rea*

I fatti del caso possono indicare che il richiedente è l'autore principale, ossia la persona che ha commesso direttamente il reato o l'atto che dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) oppure la persona che ha istigato o altrimenti concorso alla commissione di tale reato o atto. In tali circostanze, i membri dell'organo giudiziario saranno tenuti a valutare se le persone in questione abbiano commesso gli elementi materiali del reato o dell'atto oppure abbiano concorso alla commissione dello stesso, con la *mens rea* necessaria, ossia con intenzionalità e consapevolezza.

Nella sentenza *B e D* la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata sulla responsabilità di una persona per atti commessi dall'organizzazione di cui è alla guida. Ciò che la Corte ha dichiarato al riguardo implica anche che l'elemento psicologico sia rilevante.

A tal riguardo l'autorità competente deve esaminare in particolare il ruolo effettivamente svolto dalla persona considerata nel compimento degli atti in questione, la sua posizione all'interno dell'organizzazione, **il grado di conoscenza che essa aveva** o si poteva presumere avesse delle attività di quest'ultima, le eventuali pressioni alle quali sia stata sottoposta o altri fattori atti ad influenzarne il comportamento ([357]).

Le disposizioni di cui all'articolo 30 dello Statuto di Roma possono essere di ausilio ai giudici e ai membri degli organi giudiziari nell'effettuazione di tale valutazione, anche se, naturalmente, sono direttamente applicabili soltanto alla commissione di reati rientranti nell'ambito di applicazione dello Statuto di Roma. Ciò vale quanto meno quando si considera l'elemento psicologico dei crimini che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), ossia i crimini contro la pace, i crimini di guerra o i crimini contro l'umanità quali definiti negli strumenti internazionali come lo Statuto di Roma.

([356]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 77.
([357]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 97 (grassetto aggiunto).

Articolo 30 dello Statuto di Roma

Elementi psicologici

1. Salvo diversa disposizione, una persona non è penalmente responsabile e può essere punita per un crimine di competenza della Corte solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e consapevolezza.

2. Ai sensi del presente articolo, vi è intenzione quando:

(a) trattandosi di un comportamento, una persona intende adottare tale comportamento;

(b) trattandosi di una conseguenza, una persona intende causare tale conseguenza o è consapevole che quest'ultima avverrà nel corso normale degli eventi.

3. Vi è «consapevolezza» ai sensi del presente articolo quando una persona è cosciente dell'esistenza di una determinata circostanza o che una conseguenza avverrà nel corso normale degli eventi. «Intenzionalmente» e «con cognizione di causa» vanno interpretati di conseguenza.

Indicazioni sull'applicazione della nozione di elementi psicologici sono disponibili nella giurisprudenza della Corte penale internazionale. Vi si chiarisce che occorre stabilire che la persona intenzionata a concorrere al reato fosse consapevole dei fatti che si stavano verificando e del proprio contributo a tali fatti ([358]).

La direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo può anche essere utile ([359]) per stabilire se un richiedente abbia avuto una *mens rea* nel contesto della commissione di un reato terroristico. Come illustrato nella sezione 3.1.1, ciò può essere considerato un crimine ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), ad esempio un crimine di guerra, un reato grave di diritto comune [articolo 12, paragrafo 2, lettera b)] o un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 12, paragrafo 2, lettera c)]. Il considerando 15 della direttiva prevede quanto segue.

Considerando 15 della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo

15. La fornitura di sostegno materiale al terrorismo tramite persone impegnate, o che fungono da intermediari, nella fornitura o nella circolazione di servizi, capitali e beni, comprese le operazioni commerciali che comportano un'entrata o uscita dall'Unione [europea], quali la vendita, l'acquisizione o lo scambio di beni culturali di interesse archeologico, artistico, storico o scientifico asportati illegalmente da una zona che, al momento dell'asportazione, era controllata da un gruppo terroristico, dovrebbe essere punibile negli Stati membri come concorso in reati di terrorismo o come finanziamento del terrorismo, **se i reati sono compiuti nella consapevolezza che tali operazioni o i loro proventi sono destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, a fini terroristici o andranno a beneficio di gruppi terroristici** (grassetto aggiunto).

([358]) CPI (Camera di primo grado 1), 2012, Lubanga, op. cit., nota 227, punto 1274; CPI (Camera di primo grado II), 2014, Katanga, op. cit., nota 232, punto 1415.
([359]) Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, op. cit., nota 124.

3.6.2 Commissione diretta di reati o atti che danno luogo a esclusione

Nel determinare se un singolo richiedente sia individualmente responsabile della commissione di un particolare reato o atto che dà luogo a esclusione, i giudici e i membri degli organi giudiziari devono essere consapevoli del fatto che ciascun motivo di esclusione contiene criteri specifici per determinare la responsabilità individuale di un richiedente. Come indicato nella sezione 3.6, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 12 contengono una formulazione diversa per la definizione della responsabilità individuale. È evidente che la condizione dell'esistenza di «fondati motivi» comprende la valutazione di tale responsabilità individuale.

La responsabilità individuale per i reati ai sensi del diritto internazionale di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) può essere valutata con riferimento agli articoli 25, 28 e 30 dello Statuto di Roma ([360]). Inoltre, la giurisprudenza degli organi giudiziari penali internazionali e della Corte penale internazionale, nonché il documento *Elementi dei crimini* adottato dall'assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma, forniscono orientamenti utili sui requisiti dell'*actus reus* e della *mens rea* in relazione a genocidio, crimine di aggressione, crimini di guerra e crimini contro l'umanità ([361]).

La valutazione della responsabilità individuale per gli atti di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche (rifusione) non può basarsi direttamente su tali normative esplicite definite da un trattato internazionale.

Nel Regno Unito, la Corte suprema, nella sua sentenza nella causa *JS (Sri Lanka)*, ha fatto riferimento agli articoli 25 e 30 dello Statuto di Roma nella sua interpretazione della responsabilità individuale dei richiedenti protezione internazionale per tutti gli atti che danno luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 1, sezione F, della convenzione di Ginevra. Sono compresi tanto i reati gravi di diritto comune [articolo 12, paragrafo 2, lettera b)] quanto gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 12, paragrafo 2, lettera c)] ([362]). Per contro, il Tribunale amministrativo federale tedesco ha dichiarato categoricamente che, a meno che non siano presi in considerazione crimini di guerra o crimini contro l'umanità, le disposizioni dello Statuto di Roma non sono applicabili. Ha inoltre constatato che non esistono criteri internazionali uniformi per la valutazione della commissione e del concorso ad atti che danno luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche (rifusione) ([363]).

In altri paesi, alcune decisioni in materia di esclusione hanno esaminato la responsabilità individuale senza fare espresso riferimento agli strumenti internazionali o alla giurisprudenza degli organi giudiziari internazionali. Ciò può indicare che i membri degli organi giudiziari si basano su criteri di diritto penale nazionale, che possono variare da uno Stato membro all'altro, con tradizioni giuridiche diverse applicate nei paesi che attuano un diritto essenzialmente giurisprudenziale (*common law*) e altri che attuano un diritto di tradizione romanistica (*civil law*). In ogni caso, nel complesso gli esiti sono analoghi ([364]).

([360]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164 (cfr. anche appendice C Selezione di disposizioni giuridiche internazionali pertinenti).
([361]) Elementi dei crimini, op. cit., nota 187.
([362]) Corte suprema (UK), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 33.
([363]) Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 4 settembre 2012, BVerwG 10 C 13.11, ECLI:DE:BVerwG:2012:040912U10C13.11.0, punto 24.
([364]) *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), 2019, M. A., n. 414821, op. cit., nota 161, punto 7 (in francese).

A tale riguardo la direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo ([365]), quanto meno in relazione alla valutazione dei reati connessi al terrorismo laddove questi rientrino nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e/o dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione), può contribuire ulteriormente all'interpretazione delle clausole di esclusione nel contesto del diritto dell'Unione.

Inoltre, nel valutare se un richiedente sia individualmente responsabile di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione, come quelli discussi in dettaglio nelle sezioni 3.3, 3.4 e 3.5, è importante essere consapevoli del fatto che ciò che potrebbe sembrare una modalità di concorso può talvolta essere di per sé un elemento materiale della commissione del reato o dell'atto stesso.

Nella sentenza *Lounani* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato quanto segue:

> [c]ome risulta dal considerando 22 della direttiva 2004/83, gli atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite, di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva in parola, 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**"» ([366]).

La Corte ha ulteriormente chiarito:

> [t]ali risoluzioni comprendono la risoluzione 1377 (2001) del Consiglio di sicurezza, dalla quale si evince che sono contrari ai fini e ai principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite non soltanto «gli atti di terrorismo internazionale» ma anche «**il finanziamento, la pianificazione e la preparazione** degli atti di terrorismo internazionale, **come tutte le altre forme di sostegno** a tal fine» ([367]).

Analogamente, nella causa *Youssef* ([368]), la Corte d'appello di Inghilterra e Galles (*England and Wales Court of Appeal*, EWCA) (Regno Unito) ha statuito che l'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati non è limitato agli atti che soddisfano i requisiti per un'azione penale specifica dinanzi la Corte penale internazionale o il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. Il giudice Irwin di detto organo giudiziario ha affermato:

> la creazione specifica di un reato internazionale di istigazione al genocidio non può incidere direttamente sull'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera c), sebbene possa naturalmente incidere sull'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a). Nella mia sentenza è chiaro che l'articolo 1, punto F, lettera c), si estende oltre gli atti che soddisferebbero anche l'articolo 1, sezione F, lettera a). Il giudice Brown e il giudice Hope nella causa *JS (Sri Lanka)* hanno preso in considerazione soltanto l'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a), e, sebbene il loro approccio ampio all'interpretazione della Carta sia utile, le loro conclusioni particolari non sono decisive nel caso di specie ([369]).

([365]) Direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, op. cit., nota 124.
([366]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 45 (grassetto aggiunto).
([367]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 46 (grassetto aggiunto).
([368]) Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA, Regno Unito), 2018, Youssef/Segretario di Stato per gli Affari interni, op. cit., nota 302.
([369]) Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA, Regno Unito), 2018, Youssef/Segretario di Stato per gli Affari interni, op. cit., nota 302, punto 74.

Nella sua sentenza il giudice Irwin ha osservato:

> risulta assolutamente chiaro [...] che il Tribunale superiore ha deciso che le azioni del ricorrente volte ad incoraggiare il terrore jihadista equivalgono in sé ad atti sufficienti a giustificare l'esclusione. Pronunciandosi in tal senso, il Tribunale ha chiaramente respinto l'argomentazione principale addotta dal ricorrente secondo la quale, al fine di superare tale soglia, gli atti invocati devono costituire dei crimini ai sensi dello Statuto [di Roma] della Corte penale internazionale o del diritto internazionale o, quanto meno, deve essere dimostrato che essi conducono alla commissione di tali reati sostanziali ([370]).

Con riferimento alla decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *Lounani*, la corte d'appello ha inoltre rilevato che «a quanto pare, sebbene la causa *Lounani* riguardasse una matrice fattuale diversa, la decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea corrobora la conclusione secondo la quale gli atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite non sono limitati a specifici atti terroristici» ([371]).

3.6.3 Istigazione o concorso in altro modo

L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) prevede che debbano essere escluse dallo status di rifugiato le persone che «istigano o altrimenti concorrono» alla commissione dei reati o degli atti di cui all'articolo 12, paragrafo 2. Le sezioni che seguono forniscono orientamenti sull'interpretazione giurisprudenziale dell'«istigazione» nel contesto dell'esclusione e analizzano le diverse modalità del concorso, che possono stabilire la responsabilità individuale in applicazione dell'articolo 12, paragrafo 3.

In linea generale si conviene che:

> la responsabilità individuale deriva dalla persona che ha commesso o ha contribuito in modo sostanziale alla commissione del reato, essendo consapevole del fatto che il suo atto o la sua omissione avrebbero agevolato la condotta criminosa. Non è necessario che l'individuo abbia commesso fisicamente il reato in questione. L'istigazione, il concorso e la partecipazione a un'impresa criminale congiunta possono essere sufficienti ([372]).

A tale riguardo, l'avvocato generale Sharpston ha osservato nelle sue conclusioni sulla causa *Lounani* ([373]):

> [l]'articolo 1, sezione F, lettera c), della Convenzione di Ginevra non menziona affatto «l'istigazione» o «la partecipazione» ad atti contrari agli obiettivi e alle finalità delle Nazioni Unite. Nondimeno, tale disposizione deve essere interpretata nel senso che comprende altresì coloro che, in realtà, non compiono direttamente atti contrari a tali finalità e principi. Dal combinato disposto dell'articolo 12, paragrafi 2, lettera c), e 3, si evince che le persone colpevoli di aver commesso, istigato o altrimenti partecipato ad atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite rientrano tutte nell'ambito

([370]) Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA, Regno Unito), 2018, Youssef/Segretario di Stato per gli Affari interni, op. cit., nota 302, punto 24.
([371]) Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA, Regno Unito), 2018, Youssef/Segretario di Stato per gli Affari interni, op. cit., nota 302, punto 77.
([372]) UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 5, op. cit., nota 32, punto 18.
([373]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 2016, Lounani, op. cit., nota 106.

> delle condizioni di esclusione. Tale interpretazione concorda sia con l'interpretazione della Convenzione di Ginevra sostenuta negli Orientamenti sia con gli obiettivi della direttiva qualifiche ([374]).

La sua conclusione è la seguente: «[n]e consegue che l'esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche non è limitata a coloro che compiono effettivamente atti terroristici. Letta in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3, tale norma si estende a coloro che agevolano la commissione di atti terroristici» ([375]). L'avvocato generale ha chiesto inoltre: «qual è, tuttavia, il limite di tale estensione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3? Dove si dovrebbe tracciare la linea di demarcazione nell'arco di ipotesi che va dalla persona che si limita ad agitare un barattolo delle offerte per strada al soggetto direttamente coinvolto in un attentato terroristico in quanto autista dell'auto utilizzata per la fuga?» ([376]).

Sembra tuttavia che la direttiva qualifiche (rifusione) non fornisca un'ulteriore distinzione tra istigazione e concorso. Per contro, lo Statuto di Roma, applicabile ai crimini contro la pace, ai crimini di guerra e ai crimini contro l'umanità, distingue chiaramente tra la commissione dei crimini di cui all'articolo 25, paragrafo 3, lettera a), e altre forme di concorso, ossia ordinando, sollecitando o inducendo ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera b), nonché favoreggiando, concorrendo o assistendo altrimenti di cui all'articolo 25, paragrafo 3, lettera c).

Le sottosezioni che seguono esaminano le seguenti questioni connesse:

— istigazione alla commissione di un reato o un atto (sezione 3.6.3.1);

— concorso (sezione 3.6.3.2);

— partecipazione a un'impresa criminale congiunta (o mediante responsabilità comune) (sezione 3.6.3.3);

— comando o responsabilità di superiori (punto 3.6.3.4);

— appartenenza a un'organizzazione responsabile di reati o atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, o dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) e possibilità che ciò possa comportare una presunzione di responsabilità individuale (sezione 3.6.3.5).

3.6.3.1 Istigazione

L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) menziona specificamente l'«istigazione» accanto al «concorso». Ciò potrebbe essere inteso, ai sensi di tale articolo, come una modalità di partecipazione piuttosto che come una forma di commissione o di perpetrazione indiretta di un reato o di un atto. È chiaro, tuttavia, che, anche quando l'istigazione è considerata una modalità di partecipazione, se vi sono fondati motivi per ritenere che un richiedente abbia contribuito alla commissione di un reato o di un atto

([374]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 2016, Lounani, op. cit., nota 106, punto 71.
([375]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 2016, Lounani, op. cit., nota 106, punto 72.
([376]) Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston, 2016, Lounani, op. cit., nota 106, punto 73.

di cui all'articolo 12, paragrafo 2, in questo modo particolare, l'«istigazione» comporterà l'applicazione delle clausole di esclusione ivi contenute.

A tale riguardo, nella causa *Lounani* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha constatato, con riferimento alla risoluzione 1624 (2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che gli atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite non si limitano agli «atti, metodi e pratiche di terrorismo» ([377]). Ha poi aggiunto quanto segue:

> [i]nfatti, ai fini della lotta al terrorismo, il Consiglio di sicurezza [in tale risoluzione] invita gli Stati, conformemente agli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto internazionale, a privare di asilo e a consegnare alla giustizia «chiunque fornisca sostegno al finanziamento, all'organizzazione, alla preparazione o alla commissione di atti di terrorismo, vi concorra, vi partecipi o tenti di parteciparvi o dia rifugio ai suoi autori». Inoltre, al suo punto 1, lettera c), tale risoluzione invita gli Stati a negare l'asilo a qualsiasi individuo sul cui conto si disponga di informazioni attendibili e pertinenti secondo cui sussistono fondati motivi per ritenere che egli si sia reso colpevole di istigazione a commettere uno o più atti terroristici ([378]).

Come indicato in precedenza (sezione 3.6.2), è importante altresì essere consapevoli del fatto che ciò che potrebbe sembrare una modalità di partecipazione può talvolta, come nella causa *Lounani*, essere di per sé un elemento materiale della commissione del reato o dell'atto stesso.

3.6.3.2 Concorso

Come indicato dall'UNHCR:

> perché vi sia «concorso» occorre che la persona abbia contribuito in modo sostanziale alla commissione di un reato essendo consapevole che ciò avrebbe facilitato o agevolato la stessa. Il contributo può assumere la forma di un'assistenza pratica, di un incoraggiamento o di un sostegno morale e deve avere un effetto sostanziale (ma non necessariamente causale) sulla commissione del reato. Il concorso può consistere in un'azione o in un'omissione e può aver luogo prima, durante o dopo la commissione del reato, anche se il requisito di un contributo sostanziale deve sempre essere preso in considerazione, in particolare quando si tratta dell'omissione di un'azione. Di conseguenza, la presenza sulla scena di un crimine non è di per sé decisiva per constatare l'esistenza di un concorso, ma potrebbe far sorgere tale responsabilità qualora si dimostri che tale presenza ha avuto un effetto significativo di legittimazione o di incoraggiamento per l'attore principale. Ciò può verificarsi spesso quando la persona presente è un superiore di coloro che commettono i reati (anche se in tali circostanze la responsabilità può sorgere anche secondo la dottrina del comando/della responsabilità di superiori [...] ([379]).

Secondo i criteri sviluppati nella giurisprudenza penale internazionale, il «contributo sostanziale» può assumere la forma della fornitura di un'assistenza pratica, un incoraggiamento o un sostegno morale che ha avuto un effetto sostanziale sulla commissione

([377]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 47.
([378]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 47.
([379]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, *op. cit.*, nota 156, punto 53.

del reato ([380]). Non è tuttavia necessario un nesso causale tra il comportamento e la commissione del reato o dei reati, nel senso di una *conditio sine qua non*. La questione se un determinato comportamento abbia avuto o meno un tale effetto deve essere accertata sulla base dei singoli fatti del caso di specie.

Inoltre, il contributo deve essere stato fornito intenzionalmente per quanto concerne il proprio comportamento e con la consapevolezza che gli atti compiuti avrebbero contribuito alla commissione dei reati in questione o agevolato la stessa. Ciò può avvenire, ad esempio, mediante finanziamenti effettuati con la consapevolezza che i fondi sarebbero stati utilizzati per commettere reati gravi ([381]). Perché sussista il concorso non è necessario che la persona condivida l'intenzione dell'autore o degli autori principali. Non è necessario che gli atti siano stati specificamente diretti ad assistere, incoraggiare o prestare sostegno morale alla commissione dei reati ([382]). È sufficiente che l'autore fosse a conoscenza dei principali elementi del reato o dei reati.

La causa *Lounani* riguardava un membro dirigente di un gruppo terroristico che operava a livello internazionale, era iscritto nell'elenco delle Nazioni Unite in cui sono identificate determinate persone ed entità soggette a sanzioni e continuava a figurare in tale elenco. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato che «le sue attività di supporto logistico alle attività del gruppo di cui trattasi rivestono una dimensione internazionale nei limiti in cui era coinvolto nella contraffazione di passaporti e ha aiutato volontari intenzionati a recarsi in Iraq» ([383]). La Corte ha affermato inequivocabilmente quanto segue: «[a]tti del genere possono giustificare l'esclusione dallo status di rifugiato» ([384]).

Nella causa *MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe*, esaminata dal Tribunale superiore del Regno Unito, è stato accertato che la ricorrente, che era un'agente della polizia dello Zimbabwe, aveva partecipato a due episodi di tortura ([385]). Il Tribunale superiore ha osservato che era presente sul posto, era in una posizione di autorità e, sebbene il suo compito principale durante un episodio consistesse nel prendere appunti, era pienamente consapevole del fatto che i suoi colleghi stavano infliggendo maltrattamenti a un detenuto. L'organo giudiziario ha constatato altresì che la ricorrente stessa aveva minacciato il detenuto mentre era bendato e che le sue minacce, insieme a quelle dei suoi colleghi, lo avevano indotto a temere che lo avrebbero gettato nel fiume e sarebbe annegato qualora non avesse collaborato fornendo loro determinate informazioni. Il Tribunale superiore ha stabilito che il suo comportamento durante l'episodio era equivalso all'agevolare in maniera significativa la commissione del reato di tortura e che il suo coinvolgimento in tale episodio mirava specificamente a contribuirvi in modo sostanziale. L'organo giudiziario ha pertanto concluso che il suo ruolo aveva contribuito all'obiettivo comune di spingere l'uomo in questione a temere per la propria vita. In relazione a un episodio successivo, la ricorrente era presente ed era pienamente consapevole del fatto che le percosse inflitte alla vittima dai funzionari presenti, tra cui lei stessa, costituivano un danno grave. Il Tribunale superiore ha ritenuto incontestabile che le sue azioni nel corso di tale episodio avessero avuto un effetto sostanziale sulla commissione del reato di tortura che ha avuto luogo. Il Tribunale

([380]) Cfr. ad esempio ICTY (Camera d'appello), sentenza del 29 luglio 2004, Pubblico ministero/Tihomior Blaskic, IT-95-14-A, punto 48; ICTY, sentenza del 10 dicembre 1998, *Pubblico ministero/Anto Furundžija*, IT-95-17/1-T, punto 249; ICTY, sentenza del 22 febbraio 2001, Pubblico ministero/Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac e Zoran Vukovic, IT-96-23-T eIT-96-23/1-T.

([381]) Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, op. cit., nota 116, articolo 2.

([382]) Cfr. ICTY (Camera d'appello), sentenza del 23 gennaio 2014, Pubblico ministero/Šainović, Pavković, Lazarević, e Lukić, IT-05-87-A, punti 1650 e 1651.

([383]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 74.

([384]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 75.

([385]) Tribunale superiore (Camera dell'immigrazione e dell'asilo, Regno Unito), sentenza del 2 febbraio 2012, MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe, [2012] UKUT 00015(IAC).

superiore ha ritenuto che la sua partecipazione a tale episodio equivalesse al concorso alla commissione di un crimine contro l'umanità ([386]).

3.6.3.3 Impresa criminale congiunta/responsabilità per scopi comuni

Affinché la responsabilità individuale sia stabilita sulla base della partecipazione del richiedente a un'impresa criminale congiunta (o attraverso una responsabilità per scopi comuni), deve esistere una pluralità di persone aventi un piano o una finalità condiviso/a (comune) che sia diretto/a alla commissione di reati o la cui attuazione comporti la commissione di reati. Inoltre, tale modalità di responsabilità individuale richiede un contributo significativo al proseguimento del suddetto piano comune o al funzionamento di un sistema istituito per attuarlo. La Camera d'appello dell'ICTY ha ritenuto che, sebbene l'imputata non dovesse necessariamente aver svolto alcuna parte dell'*actus reus* del reato, doveva aver partecipato alla promozione dello scopo comune posto al centro dell'impresa criminale. Detto organo giudiziario ha tuttavia sostenuto che «non tutti i tipi di condotta costituirebbero un contributo sufficiente al reato da far sorgere la responsabilità penale» ([387]) e che la nozione di «[impresa criminale congiunta] non è un concetto indeterminato che consente di pronunciare condanne basate sulla colpevolezza per associazione» ([388]).

L'impresa criminale congiunta può non essere sempre la considerazione preminente per ogni situazione nella quale un richiedente protezione internazionale era membro di un gruppo o di un'organizzazione coinvolta nella commissione di atti che danno luogo a esclusione. Il fatto che questa sia o meno la modalità di partecipazione pertinente, piuttosto che, ad esempio, il concorso, dipenderà dai singoli fatti del caso in questione. Di conseguenza, ad esempio, nella causa *MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe*, è stato preso in considerazione il coinvolgimento del richiedente nella commissione di crimini contro l'umanità nell'ambito di un'impresa criminale congiunta o in qualità di comandante. È stato tuttavia constatato che i fatti del caso di specie stabilivano soltanto una responsabilità individuale fondata sul concorso, dal momento che il richiedente non aveva svolto alcun ruolo di leadership significativo ([389]).

3.6.3.4 Responsabilità dei capi militari e di altri superiori gerarchici

Oltre agli altri motivi di responsabilità penale, ai sensi dello Statuto di Roma per i crimini internazionali un comandante militare o un superiore in una gerarchia civile, o una persona che agisce di fatto in quanto tale, è responsabile penalmente dei crimini «commessi dalle forze sotto il suo comando e controllo effettivi o sotto la sua autorità e il suo controllo effettivi, a seconda dei casi, in ragione di un mancato esercizio di un controllo adeguato su tali forze» ([390]). Nel caso di richiedenti che rivestono cariche di comando in una gerarchia militare o civile in contesti nei quali vi sono indicazioni che sono stati commessi reati che danno luogo a esclusione, a opera di persone appartenenti a tali strutture, i membri degli organi giudiziari dovranno valutare la possibilità di esclusione su tale base. In tali casi, tuttavia, il primo passo dovrebbe sempre consistere nell'esaminare il comportamento o

([386]) Tribunale superiore (Camera dell'immigrazione e dell'asilo, Regno Unito), sentenza del 2 febbraio 2012, MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe, [2012] UKUT 00015(IAC), punto 131.
([387]) ICTY (Camera d'appello), sentenza del 3 aprile 2007, Pubblico ministero/Brđanin, IT-99-36, punto 427.
([388]) ICTY (Camera d'appello), sentenza del 3 aprile 2007, Pubblico ministero/Brđanin, IT-99-36, punto 428.
([389]) Tribunale superiore (Camera dell'immigrazione e dell'asilo), 2012, MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe op. cit., nota 385, punto 121.
([390]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 28, lettera a).

gli atti diretti del richiedente prima di affrontare questioni relative agli atti di coloro che comandano e alla loro conoscenza di tali atti.

Ad esempio, nella causa *Bemba* la Corte penale internazionale ha stabilito che, in una situazione nella quale lo stupro è stato usato come metodo di guerra in un particolare conflitto armato, la responsabilità penale individuale può essere assunta anche da un comandante che era lontano dal luogo in cui si sono svolte le operazioni ([391]).

Nei Paesi Bassi, il Consiglio di Stato ha esaminato l'applicazione dell'articolo 1, sezione F, della convenzione sui rifugiati a un ex ufficiale dell'esercito siriano per reati commessi da membri della sua unità militare. Il Consiglio di Stato ha constatato che i criteri di responsabilità per il comando di cui all'articolo 28 dello Statuto di Roma erano soddisfatti e ha statuito quanto segue:

> [i]l segretario di Stato ha giustamente rilevato nei confronti del richiedente che quest'ultimo non aveva adottato tutte le misure necessarie e ragionevoli in suo potere per prevenire o limitare la commissione di reati. L'organo giudiziario ha trovato sostegno a tale valutazione nella sentenza del 30 giugno 2006 del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, N. Orić (IT-03-68-T; www.icty.org) nella quale, al punto 331, è stato ritenuto che un superiore omette di adottare misure necessarie e ragionevoli se, pur essendo a conoscenza dei crimini commessi dai suoi subordinati, non fa nulla, ad esempio ignorando semplicemente tali informazioni. Inoltre, tale sentenza dell'organo giudiziario è corroborata dalla sentenza del 21 marzo 2016 della Camera di primo grado III della Corte penale internazionale (ICC-01 / 05-01 / 0803343: www.icc-cpi.int) nella causa contro J. Bemba Gombo. Al punto 202 di tale sentenza si afferma che un comandante viola il proprio obbligo di cui all'articolo 28, al preambolo e alla lettera a), punto ii), dello Statuto, qualora non adotti misure destinate a porre fine ai reati che stanno per essere commessi. Inoltre, al punto 200 di tale sentenza si afferma che, se il comandante ha assolto il suo dovere di adottare tutte le misure necessarie e ragionevoli rientranti nella sua competenza, non può essere ritenuto responsabile, anche se i reati in definitiva si verificano o se gli autori degli stessi rimangono impuniti ([392]).

La Corte nazionale francese per il diritto di asilo si era già pronunciata in maniera analoga nel 2014 ([393]).

3.6.3.5 Appartenenza e presunzione di responsabilità individuale

L'appartenenza a un'organizzazione responsabile di reati o atti che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, o dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione), compresi gruppi od organizzazioni designati come «terroristici» ([394]),

([391]) CPI (Camera d'appello), sentenza dell'8 giugno 2018, situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08 A.

([392]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), Sentenza del 17 maggio 2016, 201506251/1/V1, ECLI:NL:RVS:2016:1441, punto 5.2 (traduzione non ufficiale).

([393]) Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 15 maggio 2018, M.N., *11013546*, punto 13 (in francese).

([394]) Nel contesto della propria risposta al terrorismo dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001, nel dicembre di tale anno l'Unione europea ha istituito un **elenco di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici e soggetti a misure restrittive**. Definite nella posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, op. cit., nota 129, si tratta di misure supplementari adottate per attuare la risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. L'elenco comprende persone e gruppi attivi tanto all'interno quanto all'esterno dell'UE e viene riesaminato periodicamente, almeno ogni sei mesi. Tale regime è **distinto dal regime dell'UE che attua la risoluzione 1989 (2011) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite** relativa al congelamento dei capitali di persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai talebani (compreso lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL)/Da'esh) (grassetto aggiunto).

non determina necessariamente una presunzione di responsabilità individuale per tali reati o atti. Come stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *B e D*:

> [a]nche se gli atti commessi da un'organizzazione che è iscritta nell'elenco di cui all'allegato della posizione comune 2001/931 per il suo coinvolgimento in atti terroristici possono collegarsi a ciascuna delle cause di esclusione di cui alle lett. b) e c), dell'art. 12, n. 2 della [direttiva qualifiche], la sola circostanza che la persona di cui trattasi abbia fatto parte di un'organizzazione [...] non può avere la conseguenza automatica che tale persona debba essere esclusa dallo status di rifugiato a norma di dette disposizioni ([395]).

Tuttavia, qualora un'autorità accerti che un richiedente protezione internazionale ha «una posizione preminente in un'organizzazione che impiega metodi terroristici», tale autorità «può presumere che tale persona abbia una responsabilità individuale per atti commessi da detta organizzazione durante il periodo rilevante», [...] ([396]). Tuttavia, ciò non costituisce automaticamente un motivo fondato per ritenere che la persona considerata abbia commesso un «reato grave di diritto comune» o «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite» ([397]). Piuttosto, «resta [...] necessario l'esame di tutte le circostanze pertinenti prima che possa essere adottata la decisione di escludere tale persona dallo status di rifugiato ai sensi dell'art. 12, n. 2, lett. b) o c), della [direttiva qualifiche]» ([398]). Ciò significa che:

> l'esclusione dallo status di rifugiato di una persona che abbia fatto parte di un'organizzazione che impiega metodi terroristici è subordinata ad un esame individuale di fatti precisi che consenta di valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che, nell'ambito di tali attività all'interno di detta organizzazione, la persona considerata abbia commesso [un reato o un atto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva qualifiche] ([399]).

Inoltre, prima che un richiedente possa essere escluso dallo status di rifugiato, «è necessario poter ascrivere alla persona considerata [...] una parte di responsabilità per atti commessi dall'organizzazione di cui trattasi durante il periodo in cui tale persona ne faceva parte» ([400]).

I membri degli organi giudiziari che applicano il diritto dell'UE nel contesto dell'esclusione, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione), devono pertanto valutare, tra l'altro:

— «il ruolo effettivamente svolto dalla persona considerata nel compimento degli atti in questione;

— la sua posizione all'interno dell'organizzazione;

— il grado di conoscenza che essa aveva o si poteva presumere avesse delle attività di quest'ultima;

([395]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 88; confermata nella sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 87. Cfr. anche UNHCR, Linee guida sulla protezione internazionale n. 5, op. cit., nota 32, punto 26, ove si afferma che «l'esclusione non dovrebbe basarsi esclusivamente sull'appartenenza ad una determinata organizzazione, sebbene possa sussistere una presunzione di responsabilità individuale qualora l'organizzazione sia comunemente nota per essere notoriamente violenta e l'adesione sia volontaria»; UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punti da 59 a 62.

([396]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 98.

([397]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 99.

([398]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 98.

([399]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 94.

([400]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 95.

— le eventuali pressioni alle quali sia stata sottoposta; o

— altri fattori atti ad influenzarne il comportamento» ([401]).

Di conseguenza, anche se un richiedente era membro di un gruppo o di un regime implicato in atti che danno luogo a esclusione, l'esclusione sarà giustificata soltanto se risulta che la persona in questione abbia commesso personalmente o abbia partecipato alla commissione di tali atti in uno dei modi che fanno sorgere una responsabilità individuale.

In una sentenza del 2018 il Consiglio di Stato greco ha stabilito che gli organi giudiziari sono tenuti a valutare il contributo del richiedente alla realizzazione dell'obiettivo politico di un'organizzazione da egli sostenuta che ha utilizzato la violenza e commesso gravi atti criminali nel perseguimento di tale obiettivo. Il Consiglio di Stato ha inoltre chiesto agli organi giudiziari di valutare se il ricorrente fosse al tempo stesso consapevole (avesse una conoscenza sufficiente di e lo avesse accettato) e avesse fornito un contributo sostanziale alla commissione dei reati (sapendo che vi avrebbe contribuito o l'avrebbe agevolata) ([402]). Inoltre il Consiglio di Stato ha dichiarato che, in tali casi, dovrebbe essere possibile, dopo una valutazione individualizzata, imporre al richiedente una parte della responsabilità per i reati gravi commessi dall'organizzazione con l'obiettivo di conseguire i suoi obiettivi. La sentenza fa riferimento, tra l'altro, alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *B e D* e alle sentenze canadesi nelle cause *Sivakumar* e *Ezokola* ([403]). Nel contesto di un procedimento equo, detto organo giudiziario ha rilevato che il richiedente avrebbe il diritto di essere informato dell'applicazione di tale presunzione e degli elementi di prova su cui essa si basa nonché di avere la possibilità di confutare tale presunzione ([404]).

Di conseguenza occorre prestare attenzione quando si verifica una siffatta presunzione di responsabilità. Al fine di facilitare l'esame delle attività effettive di un singolo richiedente e del gruppo nel contesto del quale sono stati coinvolti o al quale sono stati associati, i membri degli organi giudiziari devono richiedere prove che consentano una valutazione individuale del contributo del richiedente a un reato o a un atto, anziché trarre una conclusione «basata su ipotesi di colpevolezza o innocenza collettiva» ([405]).

A seguito della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *B e D*, il Consiglio di Stato belga, con riferimento alla causa *Lounani*, ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea:

> se l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 debba essere interpretato nel senso che, per poter ritenere che ricorra la causa di esclusione dallo status di rifugiato ivi prevista, è necessario che il richiedente protezione internazionale sia stato condannato per uno dei reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475 ([406]).

In risposta a tale questione, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito quanto segue:

([401]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 97.
([402]) Consiglio di Stato (Grecia), decisione 19694/2018, 21 agosto 2018, (sintesi in inglese).
([403]) Consiglio di Stato (Grecia), decisione 19694/2018, 21 agosto 2018, (sintesi in inglese), punto 24, che fa riferimento alla sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9; Corte suprema (Canada), sentenza del 19 luglio 2013, Ezokola/Canada (ministro della Cittadinanza e dell'immigrazione), SCC 40, [2013] 2 SCR 678; e Corte federale del Canada, sentenza del 4 novembre 1993,Sivakumar/Canada (ministro dell'Occupazione e dell'immigrazione), 1993 CanLII 3012 (FCA), [1994] 1 FC 433.
([404]) Consiglio di Stato (Grecia), decisione 19694/2018, 2018, op. cit. nota 402.
([405]) Hathaway e Foster, *Law of Refugee Status*, op. cit., nota 91, pag. 534.
([406]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 40.

> se il legislatore dell'Unione avesse inteso restringere l'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/83 e limitare la nozione di «atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni unite» ai soli reati elencati all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475, avrebbe potuto farlo senza difficoltà, menzionando espressamente tali reati o facendo riferimento alla decisione quadro sopra citata ([407]).

La Corte ha osservato altresì che l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva qualifiche non si riferisce «né alla decisione quadro 2002/475, sebbene questa esistesse alla data in cui l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), è stato redatto, né ad alcun altro strumento dell'Unione europea adottato nel contesto della lotta al terrorismo» ([408]). La Corte ha pertanto concluso quanto segue:

> occorre rispondere [...] dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva [qualifiche] deve essere interpretato nel senso che, per poter ritenere che ricorra la causa di esclusione dallo status di rifugiato ivi prevista, non è necessario che il richiedente protezione internazionale sia stato condannato per uno dei reati terroristici di cui all'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475 ([409]).

Tuttavia, più in sostanza, il giudice del rinvio nella causa *Lounani* ha chiesto altresì alla Corte di giustizia dell'Unione europea se l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) e l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche:

> debbano essere interpretati nel senso che atti di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, come quelli per cui è stato condannato il resistente nel procedimento principale, possano rientrare nella causa di esclusione prevista da tali disposizioni, sebbene l'interessato non abbia né commesso, né tentato o minacciato di commettere un atto di terrorismo ([410]).

Il Tribunale penale di Bruxelles aveva constatato che il sig. Lounani aveva partecipato, come membro dirigente, alle attività della cellula belga del gruppo islamico dei combattenti marocchini. Detto organo giudiziario ha altresì constatato che il sig. Lounani aveva fornito sostegno logistico a tale gruppo, in particolare fornendo informazioni o risorse materiali, effettuando operazioni di falsificazione e di trasferimento fraudolento di passaporti e partecipando attivamente all'organizzazione di una rete di invio di volontari in Iraq. Tuttavia non era stato accertato che avesse commesso personalmente o istigato atti terroristici o ancora vi abbia partecipato.

Facendo riferimento alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, in particolare alla risoluzione 2178 (2014), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato quanto segue:

> […] la circostanza, quand'anche fosse dimostrata, che il gruppo di cui il sig. Lounani era membro dirigente non abbia compiuto atti terroristici o che i volontari intenzionati a recarsi in Iraq aiutati da tale gruppo in definitiva non abbiano commesso atti del genere, non è comunque idonea ad escludere che gli atti del sig. Lounani possano essere considerati contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ([411]).

([407]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 52, decisione quadro 2002/475/GAI, attualmente sostituita dalla direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, op. cit., nota 124.
([408]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 53.
([409]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 54.
([410]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 62.
([411]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 76.

La Corte ha statuito altresì quanto segue:

> [l]o stesso vale [...] per quanto riguarda il fatto [...] che il sig. Lounani non abbia né commesso né tentato o minacciato di commettere reati terroristici ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/475. Per gli stessi motivi, l'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 3, della [direttiva qualifiche] non richiede che venga dimostrato che il sig. Lounani abbia istigato o abbia altrimenti concorso alla commissione di un reato di tal genere ([412]).

In risposta alla seconda e alla terza questione sottopostele dal giudice del rinvio, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato quanto segue:

> [l]'articolo 12, paragrafo 2, lettera c) e l'articolo 12, paragrafo 3 [della direttiva qualifiche], devono essere interpretati nel senso che atti di partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, come quelli per i quali il resistente nel procedimento principale è stato condannato, possono giustificare l'esclusione dallo status di rifugiato, sebbene non sia stato stabilito che l'interessato abbia commesso, tentato di commettere o minacciato di commettere un atto di terrorismo. Ai fini della valutazione individuale dei fatti che consentono di determinare se sussistono fondati motivi per ritenere che una persona si sia resa colpevole di un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, abbia istigato la commissione di atti del genere o vi abbia altrimenti concorso, la circostanza che tale persona sia stata condannata dai giudici di uno Stato membro per partecipazione alle attività di un gruppo terroristico assume particolare importanza, al pari dell'accertamento che detta persona era membro dirigente di tale gruppo, senza che sia necessario stabilire che tale persona abbia essa stessa istigato la commissione di un atto di terrorismo o che vi abbia altrimenti concorso ([413]).

A livello nazionale, in una precedente decisione, la Corte suprema del Regno Unito aveva ritenuto che occorresse «concentrarsi sul ruolo effettivo svolto dalle singole persone, tenendo conto di tutti gli aspetti materiali di tale ruolo, al fine di stabilire se fosse dimostrato il grado di partecipazione richiesto» ([414]). Detto organo giudiziario ha individuato il seguente elenco non esaustivo di fattori significativi da prendere in considerazione nell'effettuare tale valutazione:

> la natura e le dimensioni (potenzialmente di una certa importanza) dell'organizzazione e, in particolare, la parte di essa con la quale il richiedente asilo era più direttamente coinvolto; ii) se e, in caso affermativo, da chi l'organizzazione fosse stata vietata; iii) le modalità di reclutamento del richiedente asilo; iv) la durata della sua permanenza nell'organizzazione e, se del caso, le opportunità di staccarsene; v) la sua posizione, il suo grado, la sua reputazione e la sua influenza all'interno dell'organizzazione; vi) la sua consapevolezza in merito ai crimini di guerra di quest'ultima; vii) il suo coinvolgimento personale e il suo ruolo nell'organizzazione, in particolare il suo contributo alla commissione dei crimini di guerra ([415]).

([412]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 77.
([413]) Sentenza della CGUE del 2017 nella causa Lounani, op. cit., nota 28, punto 79.
([414]) Corte suprema (UK), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 55. Cfr. anche Corte suprema (Canada), Ezokola/Canada, op. cit., nota 355.
([415]) Corte suprema (UK), 2010, JS (Sri Lanka), op. cit., nota 23, punto 30.

Analogamente, la Corte nazionale francese per il diritto di asilo ha dichiarato che ogni caso richiede un esame dei fatti personali relativi alla situazione del singolo richiedente, inquadrati nel contesto di ciò che è generalmente noto in merito al gruppo di cui faceva parte. Ciò comprende un esame della frequenza della violenza utilizzata, delle sue strutture di comando od organizzative, del grado di frammentazione del gruppo, dell'anzianità della persona all'interno del gruppo e della sua capacità di influenzarne le azioni ([416]). Tale caso riguardava l'esclusione di un cittadino della Repubblica centrafricana, che era un ufficiale militare di alto livello ed ex membro della guardia presidenziale al momento della commissione di gravi violazioni dei diritti umani da parte di tale unità.

3.6.4 Motivi che ostano alla responsabilità individuale

La responsabilità individuale per un reato o atto che dà luogo a esclusione non può essere riconosciuta nel caso in cui un richiedente protezione internazionale possa aver commesso tale reato o atto o averlo istigato o altrimenti avervi partecipato, qualora egli disponga di una difesa valida.

Le difese che di norma devono essere prese in considerazione dai membri degli organi giudiziari nel contesto dell'applicazione delle clausole di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) sono discusse più dettagliatamente nelle sezioni che seguono. Rientrano in tale contesto:

— ordini di superiori (cfr. sezione 3.6.4.1);

— mancanza di capacità (cfr. sezione 3.6.4.2);

— coercizione (cfr. sezione 3.6.4.3);

— legittima difesa; difesa di altre persone o beni (cfr. sezione 3.6.4.4).

A tale riguardo, è utile prendere in considerazione le disposizioni dello Statuto di Roma relative ai motivi di esclusione della responsabilità penale per crimini contro la pace, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

Articolo 31 dello Statuto di Roma

Motivi di esclusione della responsabilità penale

Oltre agli altri motivi di esclusione della responsabilità penale previsti dal presente Statuto, una persona non è penalmente responsabile se al momento del suo comportamento:

(a) essa soffriva di una malattia o di un deficit mentale che le impediva di valutare l'illiceità o la natura del suo comportamento o di controllarlo per renderlo conforme alle norme di legge;

([416]) *Cour nationale du droit d'asile* (Corte nazionale per il diritto di asilo, Francia), 7 ottobre 2014, M. B, n. 13003572 C+ (sintesi in inglese).

(b) era in uno Stato d'intossicazione che le precludeva la facoltà di comprendere il carattere delittuoso o la natura del suo comportamento, o di controllarlo per renderlo conforme alle norme di legge, a meno che non si fosse volontariamente intossicata pur sapendo, come risulta dalle circostanze, che per via della sua intossicazione, essa avrebbe con ogni probabilità adottato un comportamento costituente un crimine di competenza della Corte o non abbia tenuto conto di tale probabilità;

(c) essa ha agito in modo ragionevole per difendere sé stessa, per difendere un'altra persona o, in caso di crimini di guerra, per difendere beni essenziali alla propria sopravvivenza o a quella di terzi, o essenziali per l'adempimento di una missione militare contro un ricorso imminente o illecito alla forza, proporzionalmente all'ampiezza del pericolo da essa incorso o dall'altra persona o dai beni protetti. Il fatto che la persona abbia partecipato a un'operazione difensiva svolta da forze armate non costituisce di per sé motivo di esonero dalla responsabilità penale a titolo del presente capoverso;

(d) il comportamento qualificato come soggetto alla giurisdizione della Corte è stato adottato sotto una coercizione risultante da una minaccia di morte imminente o da un grave pericolo continuo o imminente per l'integrità di tale persona o di un'altra persona e la persona ha agito spinta dal bisogno ed in modo ragionevole per allontanare tale minaccia, a patto che non abbia inteso causare un danno maggiore di quello che cercava di evitare. Tale minaccia può essere stata:

(i) esercitata da altre persone; o

(ii) costituita da altre circostanze indipendenti dalla sua volontà.

Articolo 33 dello Statuto di Roma

Motivi di esclusione della responsabilità penale

1. Il fatto che un reato soggetto alla competenza giurisdizionale della Corte sia stato commesso da una persona in esecuzione di un ordine di un governo o di un superiore militare o civile non esonera tale persona dalla sua responsabilità penale, salvo se:

(a) la persona «aveva l'obbligo legale di ubbidire agli ordini del governo o del superiore in questione»;

(b) la persona non sapeva che l'ordine fosse illegale; e

(c) «l'ordine non era manifestamente illegale».

2. Ai fini del presente articolo, gli ordini di commettere un genocidio o crimini contro l'umanità sono manifestamente illegali.

Tuttavia, al di fuori delle disposizioni dello Statuto di Roma, in particolare nel contesto dell'esclusione basata sulla commissione di un reato grave di diritto comune ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), dovranno essere prese in considerazione altre norme pertinenti in materia di diritto penale.

3.6.4.1 Ordini di superiori

L'UNHCR, nel suo documento *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses*, afferma:

> una difesa comunemente invocata è quella di «ordini di superiori» o di coercizione da parte di autorità governative superiori, sebbene sia un principio di diritto consolidato il fatto che la difesa invocando ordini di superiori non esima i singoli da colpe ([417]).

A tale riguardo, come citato integralmente in precedenza, l'articolo 33 dello Statuto di Roma prevede inoltre che la difesa invocando ordini di superiori si applichi soltanto se il soggetto in questione «aveva l'obbligo giuridico di ubbidire agli ordini del governo o del superiore in questione»; non sapeva «che l'ordine fosse illegale»; e «l'ordine non era manifestamente illegale». In tutti i casi riguardanti ordini di genocidio o crimini contro l'umanità, tali ordini sono considerati manifestamente illegali.

Nella causa *CM (articolo 1, sezione F, lettera a) – ordini di superiori)*, il Tribunale superiore del Regno Unito ha constatato:

> il ricorrente era stato coinvolto in atti rientranti nell'ambito di applicazione dello Statuto di Roma sotto due distinti aspetti: innanzitutto era stato coinvolto in atti di tortura o, a difetto, in atti inumani ai sensi dell'articolo 7 e dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera a); in secondo luogo, era stato coinvolto negli ordini impartiti ad altri di compiere tali atti, di modo che rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 25, paragrafo 3, lettera b) («quando ordina, sollecita o incoraggia la perpetrazione di tale reato, nella misura in cui vi è perpetrazione o tentativo di perpetrazione di reato») ([418]).

In risposta all'argomentazione addotta a favore del ricorrente in tale causa, secondo la quale la sua partecipazione a episodi di percosse era scusabile in quanto agiva obbedendo a ordini di superiori, il Tribunale superiore ha constatato che il ricorrente «non poteva invocare gli ordini di superiori a titolo di difesa» ([419]), esponendo quindi le ragioni a sostegno di tale affermazione:

> [...] l'articolo 33 [dello Statuto di Roma] non respinge pienamente il cosiddetto «approccio della responsabilità condizionata». Nel decidere se una persona sia esclusa dalla protezione prevista dalla convenzione sui rifugiati in ragione della commissione di atti contrari all'articolo 1, sezione F, lettera a), l'articolo 33, paragrafo 1, dello Statuto di Roma ha l'effetto di fare sì che, sebbene l'obbedienza a ordini di superiori possa costituire una difesa, se ciascuno dei suoi tre requisiti [di cui alle lettere a), b) e c)] è soddisfatto, in forza dell'articolo 33, paragrafo 2, il requisito di cui all'articolo 33, paragrafo 1, lettera c), non può mai essere soddisfatto nei casi in cui l'ordine consisteva nel commettere un genocidio o un crimine contro l'umanità. Tali casi sono sempre «manifestamente illegali».

In parole semplici, ai sensi dello Statuto di Roma, in relazione alla responsabilità penale per la commissione di crimini contro l'umanità, la difesa basata sull'obbedienza a ordini di superiori non è invocabile a norma di legge ([420]).

([417]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punto 67.
([418]) Tribunale superiore (Camera dell'immigrazione e dell'asilo), CM (articolo 1, sezione F, lettera a) – ordini di superiori) Zimbabwe [2012] UKUT 00236(IAC), 17 aprile 2012, punto 17.
([419]) Ibidem, punto 23.
([420]) Ibidem, punti 23 e 24.

3.6.4.2 Mancanza di capacità

Ancora una volta, al di fuori del diritto nazionale degli Stati membri, è il diritto penale internazionale a fornire orientamenti principali relativi all'interpretazione e all'applicazione della difesa per mancanza di capacità nel contesto delle clausole di esclusione. Quanto sopra è direttamente applicabile soltanto in relazione ai crimini di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione).

L'articolo 31, paragrafo 1, dello Statuto di Roma prevede che, affinché possa essere riconosciuta come difesa nel diritto penale internazionale, una malattia o un deficit mentale devono annullare «la capacità di tale persona di valutare l'illiceità o la natura del suo comportamento o la capacità di controllarlo per renderlo conforme alle norme di legge».

Analogamente, una persona sarà riconosciuta essere in uno stato di intossicazione tale da costituire una difesa soltanto se tale intossicazione:

> annulla la facoltà di tale persona di comprendere il carattere delittuoso o la natura del suo comportamento, o di controllarlo per renderlo conforme alle norme di legge, a meno che non si fosse volontariamente intossicata pur sapendo, come risulta dalle circostanze, che per via della sua intossicazione, essa avrebbe con ogni probabilità adottato un comportamento costituente un crimine di competenza della Corte [penale internazionale] o non avesse tenuto conto di tale probabilità.

Tuttavia,

> una particolarità della difesa basata sull'invocazione di un'intossicazione è una terza norma, secondo la quale la difesa non può essere invocata se la condizione di intossicazione è stata indotta volontariamente senza tener conto consapevolmente del rischio di un coinvolgimento in un comportamento criminale a seguito di tale condizione. In altre parole, l'intossicazione può essere validamente invocata soltanto se si è verificata involontariamente oppure se si è verificata volontariamente, ma senza la consapevolezza del rischio che ciò comportasse un comportamento criminale ([421]).

3.6.4.3 Coercizione

L'UNHCR, nel suo documento *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses*, afferma:

> nei casi in cui una persona che ha agito su comando di altre persone in seno a un'organizzazione invoca la coercizione, si dovrebbe valutare se ci si potesse ragionevolmente aspettare che la persona rinunciasse semplicemente alla sua adesione a tale organizzazione e in effetti se avrebbe dovuto farlo prima qualora fosse stato chiaro che la situazione in questione si sarebbe verificata. Ogni caso deve essere considerato singolarmente. Le conseguenze della diserzione e la prevedibilità di essere sottoposti a pressioni per commettere determinati atti sono fattori pertinenti ([422]).

([421]) Y. Li, *Exclusion from Protection as a Refugee – An approach to harmonising interpretation in international law*, Serie Ricerche sulla politica legale e di protezione 09 (Brill Nijhoff 2017), pag. 278.
([422]) UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punti 69 e 70.

A tale riguardo, il Tribunale superiore del Regno Unito (Camera dell'immigrazione e dell'asilo) ha affermato, nella causa *AB (articolo 1, sezione F, lettera a) – difesa – coercizione) Iran*:

> in risposta a un'affermazione secondo la quale una persona dovrebbe essere esclusa ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati in quanto vi sono fondati motivi per ritenere che detta persona abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità quali definiti nello Statuto di Roma, al ricorrente è imposto un onere probatorio iniziale ai fini dell'invocazione della coercizione come motivo di esclusione della responsabilità penale.
>
> L'onere complessivo rimane a carico del convenuto [l'autorità decisionale] per quanto concerne la dimostrazione dell'esistenza di fondati motivi per ritenere che il ricorrente non abbia agito sotto coercizione ([423]).

Il caso riguardava una cittadina iraniana che aveva svolto un ruolo di primo piano in un carcere femminile sotto il controllo del Corpo delle guardie della rivoluzione islamica, nella quale le prigioniere politiche venivano detenute e torturate. La ricorrente ha sostenuto di aver agito sotto coercizione. Nella sua sentenza, il Tribunale superiore ha stabilito innanzitutto sulla base di prove «chiare, credibili e affidabili» che la ricorrente aveva consapevolmente fornito assistenza a coloro che avevano commesso torture all'interno della prigione nella quale, da ultimo, lei era stata la vice direttrice. Ha poi concluso che le sue conoscenze e la sua assistenza (qualora accertate) avrebbero superato facilmente la verifica del criterio del concorso.

Il Tribunale ha opportunamente esposto le cinque condizioni cumulative della difesa mediante invocazione della coercizione, che devono essere tutte soddisfatte, come specificato all'articolo 31 dello Statuto di Roma:

i. deve sussistere un rischio di morte imminente o di lesioni fisiche gravi persistenti o imminenti;

ii. tale minaccia deve essere commessa da altre persone o costituita da altre circostanze indipendenti dalla volontà della persona che invoca tale difesa;

iii. la minaccia deve essere diretta contro la persona che invoca la difesa o contro un'altra persona;

iv. la persona che invoca tale difesa deve agire necessariamente e ragionevolmente per evitare tale minaccia;

v. nell'agire in tal senso la persona che invoca tale difesa non intendeva causare un danno maggiore di quello che ha cercato di evitare ([424]).

Il Tribunale ha osservato inoltre che «l'essenza della difesa basata sull'invocazione della coercizione consiste nel fatto che la condotta criminosa che si intende giustificare deve essere stata causata direttamente dalle minacce addotte a sostegno della coercizione» ([425]).

([423]) AB (articolo 1, sezione F, lettera a) – difesa – coercizione) Iran, [2016] UKUT 00376 (IAC), Tribunale superiore del Regno Unito (Camera dell'immigrazione e dell'asilo), 22 luglio 2016.

([424]) AB (articolo 1, sezione F, lettera a) – difesa – coercizione) Iran, [2016] UKUT 00376 (IAC), Tribunale superiore del Regno Unito (Camera dell'immigrazione e dell'asilo), 22 luglio 2016, punto 63.

([425]) AB (articolo 1, sezione F, lettera a) – difesa – coercizione) Iran, [2016] UKUT 00376 (IAC), Tribunale superiore del Regno Unito (Camera dell'immigrazione e dell'asilo), 22 luglio 2016, punto 69.

3.6.4.4 Legittima difesa

L'articolo 31, paragrafo 1, lettera c), dello Statuto di Roma, citato integralmente in precedenza, riguarda atti commessi in un contesto di legittima difesa. Esso precisa che una persona non è penalmente responsabile se, al momento del suo comportamento,

> essa ha agito in modo ragionevole per difendere sé stessa, per difendere un'altra persona o, in caso di crimini di guerra, per difendere beni essenziali alla propria sopravvivenza o a quella di terzi, o essenziali per l'adempimento di una missione militare contro un ricorso imminente od illecito alla forza, proporzionalmente all'ampiezza del pericolo incorso da essa o dall'altra persona o dai beni protetti. Il fatto che la persona abbia partecipato a un'operazione difensiva svolta da forze armate non costituisce di per sé motivo di esonero dalla responsabilità penale a titolo della presente lettera.

Finora non sembra esistere alcuna giurisprudenza pertinente in materia.

3.7 Espiazione

Taluni commentatori ritengono che, in alcuni casi, non sia opportuno escludere una persona dallo status di rifugiato anche quando sia stato constatato che è individualmente responsabile di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione. Tale parere è condiviso dall'UNHCR, che ha dichiarato che:

> qualora si ritenga che abbia avuto luogo l'**espiazione** del reato, l'applicazione delle clausole di esclusione non può più essere giustificata. Ciò può verificarsi nel caso in cui la persona in questione abbia scontato una condanna penale per il reato in questione o, magari, qualora sia trascorso un considerevole lasso di tempo dalla commissione del reato. Tra i fattori pertinenti figurano la gravità del reato, il decorso del tempo e qualsiasi manifestazione di pentimento da parte dell'interessato. Nel valutare l'effetto di qualsiasi grazia o amnistia si dovrebbe considerare se rispecchierebbe la volontà democratica del paese in questione e se la persona sia stata ritenuta responsabile in qualsiasi altro modo. Taluni reati sono tuttavia talmente gravi ed efferati che l'applicazione dell'articolo 1, sezione G, è comunque considerata giustificata nonostante la presenza di una grazia o di un'amnistia ([426]).

Il *Conseil d'État* francese ha dichiarato che, sebbene le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) possano, in linea di principio, giustificare il rifiuto della protezione ai rifugiati, esse non ostano alla concessione di tale protezione se agli atti criminali ha fatto seguito una pena che sia stata effettivamente scontata. Detto organo ha rilevato che ciò si applica fatto salvo il caso in cui lo Stato nel quale è stata presentata la domanda ritenga che, in ragione dei gravi reati di diritto comune commessi in passato, il richiedente rappresenti un pericolo o un rischio per la popolazione ([427]).

([426]) UNHCR, Guidelines on the Application of the Exclusion Clauses [Orientamenti sull'applicazione delle clausole di esclusione], op. cit., nota 32, punto 23 (grassetto presente nell'originale) e UNHCR, AH (Algeria)/Segretario di Stato per gli Affari interni: causa per l'interveniente, 21 ottobre 2014.

([427]) *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Francia), sentenza del 4 maggio 2011, *Office français de protection des réfugiés et apatrides/M. A*, 320910, ECLI:FR:CESSR:2011:320910.20110504 (sintesi in inglese).

La questione relativa alla possibilità o meno che l'espiazione di un reato o di un atto che dà luogo a esclusione costituisca effettivamente una considerazione pertinente ai fini della valutazione dell'esclusione dallo status di rifugiato è stata affrontata indirettamente dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza *B e D* nella sua risposta a due delle questioni rinviate dal Tribunale amministrativo federale tedesco ([428]). Innanzitutto l'organo giudiziario tedesco ha chiesto se i motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva qualifiche siano soddisfatti soltanto se la persona interessata continua a rappresentare un pericolo per lo Stato membro di accoglienza, dato che sembrava credibile che i richiedenti di cui al procedimento principale avessero dato un taglio netto al loro passato terroristico e non presentassero alcun rischio di reiterazione del reato. In secondo luogo, in caso di risposta negativa alla prima questione e qualora i richiedenti avessero soddisfatto i motivi di esclusione, l'organo giudiziario del rinvio ha chiesto se la suddetta esclusione fosse subordinata all'applicazione di un criterio di proporzionalità, conformemente al «principio di proporzionalità riconosciuto dal diritto internazionale ed europeo [...] [che] richiede che ogni misura sia adeguata e necessaria e proporzionata al fine perseguito» ([429]). Il Tribunale amministrativo federale ha ritenuto che, poiché i richiedenti erano comunque tutelati da un eventuale respingimento, l'esclusione potesse essere probabilmente sproporzionata in base a tale criterio solo in circostanze eccezionali, ossia quando:

> nonostante la sua precedente condotta illecita, la persona deve essere considerata (nuovamente) al pari di un «rifugiato in buona fede». Ciò avviene quando una valutazione globale della sua personalità e del suo comportamento nel frattempo dimostra che, nonostante il suo passato, la persona in questione è (ossia è diventata nuovamente) meritevole di protezione. A tale fine, il presente organo giudiziario ritiene che non sia sufficiente che, come nel caso di specie, la persona non presenti più un pericolo, abbia preso le distanze dai suoi precedenti atti e abbia scontato almeno in parte la condanna [pena detentiva scontata parzialmente], subendo danni alla propria salute durante la detenzione. Tuttavia, nel caso di un precedente sostegno ad attività terroristiche, un caso eccezionale potrebbe essere preso in considerazione, ad esempio, se l'individuo non solo prende le distanze dai suoi atti, ma si adopera ora attivamente per prevenire ulteriori atti di terrorismo o se si tratta di un «peccato di gioventù» che risale a decenni prima ([430]).

Come già menzionato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha risposto che l'esclusione dallo status di rifugiato non è subordinata ad alcuna valutazione della proporzionalità una volta accertato che i motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) o c), della direttiva qualifiche sono soddisfatti ([431]). Essa ha altresì stabilito che l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e c), della direttiva qualifiche non richiede che la persona interessata rappresenti un pericolo per lo Stato membro di accoglienza ([432]). Di conseguenza, il Tribunale amministrativo federale si è quindi pronunciato affermando che il fatto che B e D avessero rinunciato alle loro precedenti attività terroristiche e non presentassero alcun rischio di

([428]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9; Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 14 ottobre 2008, BVerwG 10 C 48.07 (rinvio pregiudiziale alla CGUE nella causa *B*), DE:BVerwG:2008:141008B10C48.07.0; Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 25 novembre 2008, BVerwG 10 C 46.07 (rinvio pregiudiziale alla CGUE nella causa *D*).

([429]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2008, BVerwG 10 C 48.07, op. cit., nota 428, punto 32, traduzione in inglese del Tribunale amministrativo federale; Tribunale amministrativo federale (Germania), BVerwG 10 C 46.07, punto 28.

([430]) Tribunale amministrativo federale (Germania), 2008, BVerwG 10 C 48.07, op. cit., nota 428, punto 34, traduzione in inglese del Tribunale amministrativo federale; Tribunale amministrativo federale (Germania), BVerwG, 10 C 46.07, punto 28.

([431]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 111.

([432]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 105.

reiterazione del reato non era rilevante ai fini della questione se fossero o meno esclusi dallo status di rifugiato ([433]).

Nella causa *Febles* la Corte suprema canadese è stata successivamente chiamata ad affrontare una questione leggermente diversa da quella posta alla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa *B e D*, ossia:

> **[la domanda se «abbia commesso un reato grave» di cui all'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati] sia limitata alle questioni relative al reato commesso oppure debba essere interpretata nel senso che si riferisce anche a fatti o eventi successivi alla commissione del reato**, come ad esempio il fatto che il ricorrente sia latitante o sia non meritevole o costituisca un pericolo al momento della domanda di protezione quale rifugiato ([434]).

La maggioranza della Corte suprema ha ritenuto che «possono essere presi in considerazione soltanto i fattori connessi alla commissione di reati e se tali reati fossero gravi ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera b)» ([435]). Di conseguenza, detta Corte si è pronunciata come segue:

> [l]'articolo 1, sezione F, lettera b) esclude le persone che hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati. La sua applicazione non è limitata ai latitanti, né la gravità del reato deve essere ponderata rispetto a fattori estranei al reato, quali il pericolo presente o futuro per la società ospitante o la riabilitazione in seguito alla commissione del reato o l'espiazione ([436]).

Tale decisione è stata confermata dalla Corte d'appello di Inghilterra e Galles (Regno Unito) ([437]) che ha di fatto statuito lo stesso anche per quanto concerne l'articolo 1, sezione F, lettere a) e c), della convenzione sui rifugiati ([438]). In risposta all'argomentazione secondo la quale l'espiazione è un fattore da prendere in considerazione, la Corte ha sottolineato che l'articolo 1 della convenzione sui rifugiati, compresi i motivi di esclusione di cui all'articolo 1, sezione F, costituisce una «sezione di definizione» della convenzione. Essa ha statuito quanto segue:

> l'organo decisionale è tenuto a pronunciarsi soltanto su elementi di fatto oggettivi. Dopo aver accertato i fatti, applica o meno l'esclusione, secondo quanto previsto dal caso. Non è chiamato a valutare [se la persona non sia meritevole di protezione] alla luce dei fatti accertati ([439]).

([433]) Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, BVerwG 10 C 26.10 (causa di D), DE:BVerwG:2011:070711U10C26.10.0, para. 24; Tribunale amministrativo federale (Germania), 2011, BVerwG 10 C 27.10 (causa di B), op. cit., nota 106, punto 18.
([434]) Corte suprema (Canada), sentenza del 30 ottobre 2014, Febles/ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione [2014] 3 SCR 431 (grassetto aggiunto).
([435]) Corte suprema (Canada), sentenza del 30 ottobre 2014, Febles/ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione [2014] 3 SCR 431, punto 6.
([436]) Corte suprema (Canada), sentenza del 30 ottobre 2014, Febles/ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione [2014] 3 SCR 431, punto 60.
([437]) EWCA (UK), 2015, AH (Algeria), op. cit., nota 273, punto 30.
([438]) EWCA (UK), 2015, AH (Algeria), op. cit., nota 273, punti 10 e 11.
([439]) EWCA (UK), 2015, AH (Algeria), op. cit., nota 273, punto 20.

Parte 4: Esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17)

4.1 Introduzione

Come già osservato, l'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce che una persona è esclusa dalla possibilità di beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

— «abbia commesso» uno dei reati di cui alle lettere a) e b) di tale disposizione; o

— «si sia res[a] colpevole» di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite come stabilito alla lettera c) di tale disposizione; o

— ai sensi della lettera d) di tale disposizione, «rappresenti un pericolo» per la comunità o la sicurezza dello Stato in questione ([440]).

L'articolo 17, paragrafo 1, va letto in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2 ([441]):

Articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva qualifiche (rifusione)

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

(a) 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) abbia commesso un reato grave;

(c) 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;

(d) rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova.

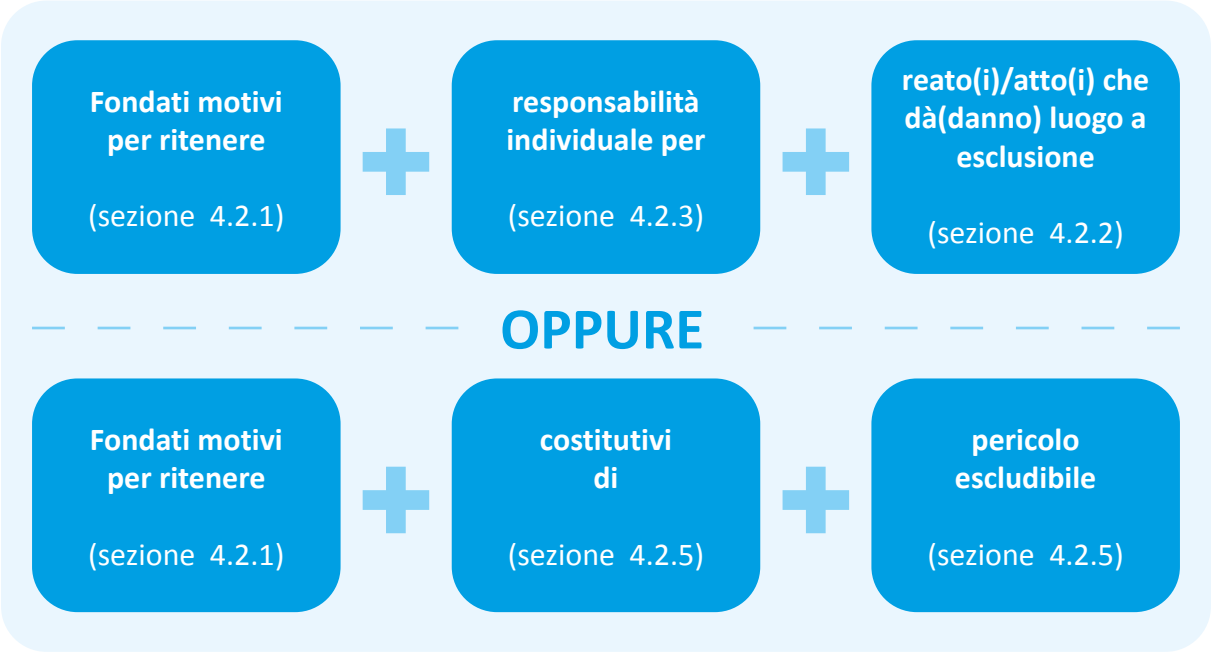
2. Il paragrafo 1 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o degli atti in esso menzionati.

L'esclusione dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva qualifiche (rifusione) può essere concepita come comprendente tre elementi, come illustrato nella figura 7 che segue.

([440]) Cfr. sezione 1.2 che cita e raffronta le disposizioni di cui all'articolo 12 con quelle dell'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione), così come la tabella 1.

([441]) Si noti che per «istigare» la versione in lingua inglese dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) (direttiva 2011/95/UE) utilizza il termine «incite», mentre quella, sempre in lingua inglese, dell'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE) utilizza il termine «instigate». Cfr. mutatis mutandis le osservazioni sull'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) (direttiva 2011/95/UE), rispetto all'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (direttiva 2004/83/CE), al secondo e terzo paragrafo della sezione 3.1.

Figura 7: elementi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva qualifiche (rifusione). I rimandi alle sezioni sono riferiti alla presente analisi giuridica.



Infine, l'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) aggiunge che una persona può essere esclusa dall'ammissibilità alla protezione sussidiaria se, prima della sua ammissione nello Stato membro interessato, ha «commesso» uno o più reati che soddisfano le condizioni previste da tale disposizione e se ha lasciato il paese d'origine soltanto al fine di evitare le sanzioni risultanti da tali reati (cfr. la sezione 4.3).

4.2 Motivi obbligatori di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17, paragrafi 1 e 2)

4.2.1 Fondati motivi

L'espressione «fondati motivi per ritenere» è identica a quella di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione) e dovrebbe essere interpretata in modo analogo (cfr. sezione 3.2).

4.2.2 Reati e atti che danno luogo a esclusione

4.2.2.1 Crimine contro la pace, crimine di guerra e crimine contro l'umanità [articolo 17, paragrafo 1, lettera a)]

L'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) è formulato in modo identico e dovrebbe essere interpretato allo stesso modo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della stessa direttiva (cfr. sezione 3.3).

4.2.2.2 Reato grave [articolo 17, paragrafo 1, lettera b)]

L'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dalla possibilità di beneficiare di protezione sussidiaria.

Articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione)

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

[…]

(b) abbia commesso un reato grave[.]

Si può osservare che l'ambito di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) è più ampio di quello dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), della stessa direttiva, in quanto non è limitato né a livello territoriale né temporale, né alla condizione che il reato in questione sia «di diritto comune» ([442]) (cfr. sezioni 1.3.2 e 3.4.1.1).

Si potrebbe ritenere che la nozione di «reato grave» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione) si ispiri alla nozione di «reato grave» di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e abbia il medesimo significato. Di conseguenza, la causa *Ahmed* ([443]) dinanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea, relativa alla possibilità che la sanzione prevista dalla legge di un determinato Stato membro per uno specifico reato possa costituire l'unico criterio per stabilire se tale reato costituisca un «reato grave» ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva qualifiche (rifusione), è trattata nella sezione 3.4.1.

4.2.2.3 Atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite [articolo 17, paragrafo 1, lettera c)]

L'articolo 17, paragrafo 1, lettera c), della direttiva qualifiche (rifusione) è formulato in modo identico e dovrebbe essere interpretato allo stesso modo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera c), della stessa direttiva (cfr. sezione 3.5).

4.2.3 Responsabilità individuale

Cfr. sezione 3.6, mutatis mutandis.

4.2.4 Espiazione

Cfr. sezione 3.7, mutatis mutandis.

([442]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punti 46 e 47.
([443]) Sentenza della CGUE del 2018 nella causa Ahmed, op. cit., nota 14, punti 46 e 47.

4.2.5 Pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato membro [articolo 17, paragrafo 1, lettera d)]

L'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo di esclusione dalla protezione sussidiaria.

Articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche (rifusione)

1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

[…]

(d) rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova.

I motivi di esclusione dal beneficio della protezione sussidiaria di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), riguardano unicamente i reati o gli atti commessi in passato. Per contro, l'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), fa riferimento al presente e indica l'unico motivo di esclusione che si basa sul fatto che la persona in questione costituisca un pericolo.

La Corte di giustizia dell'Unione europea non ha ancora avuto occasione di interpretare le nozioni di «pericolo per la comunità» e di «pericolo per la sicurezza dello Stato membro» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), o di cui ad altre disposizioni della direttiva che ricorrono anch'esse a tali nozioni ([444]). La Corte ha tuttavia interpretato l'espressione «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico» di cui all'articolo 24 della direttiva, che riguarda il rilascio di permessi di soggiorno. Alcuni aspetti della sentenza della Corte su quest'ultima espressione possono fornire indicazioni utili per l'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera d). Nella sentenza *HT* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che né la nozione di «sicurezza nazionale» né quella di «ordine pubblico» sono definite nella direttiva qualifiche. Di conseguenza ha deciso che tali nozioni dovevano essere interpretate tenendo conto delle proprie interpretazioni delle nozioni di «pubblica sicurezza» e di «ordine pubblico» di cui all'articolo 27 e all'articolo 28 della direttiva sulla cittadinanza ([445]). La Corte si è pronunciata un tal senso, in quanto:

> anche se [la direttiva sulla cittadinanza] persegue obiettivi diversi da quelli perseguiti dalla [direttiva qualifiche], e se è vero che gli Stati membri restano liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali – che possono variare da uno Stato membro all'altro e da un'epoca all'altra – le regole di ordine pubblico e di pubblica sicurezza [...], resta il fatto che la portata della protezione che una comunità intende accordare ai suoi interessi fondamentali non può variare a seconda dello status giuridico della persona che lede tali interessi ([446]).

([444]) Cfr. articolo 14, paragrafo 4 e articolo 21, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione).

([445]) Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77), modificata da (cfr. versione consolidata): regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1).

([446]) Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 77.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato di aver già statuito che la nozione di «pubblica sicurezza» di cui all'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva sulla cittadinanza:

> comprende tanto la sicurezza interna di uno Stato membro quanto la sua sicurezza esterna [...] e che, pertanto, il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari, possono ledere la pubblica sicurezza ([447]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha inoltre osservato di aver già statuito che la nozione di «ordine pubblico» di cui agli articoli 27 e 28 della direttiva sulla cittadinanza presuppone «oltre alla perturbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge, l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società» ([448]). Infine, la Corte ha osservato che il considerando 28 della direttiva qualifiche [attuale considerando 37 della direttiva qualifiche (rifusione)] recita: «[n]ella nozione di sicurezza nazionale e di ordine pubblico rientrano pure i casi in cui un cittadino di un paese terzo faccia parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale o sostenga una siffatta organizzazione» ([449]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha tuttavia statuito che il sostegno fornito da un rifugiato a un'organizzazione terroristica non consente automaticamente di concludere che sussistano «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico» per negare a tale persona un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva qualifiche, in quanto ciò dipende dalla valutazione delle circostanze del singolo caso ([450]). Ciò richiede una valutazione di fattori, quali: i) l'eventuale coinvolgimento dell'organizzazione in atti terroristici; ii) la natura del sostegno del rifugiato a tale organizzazione; iii) il grado di gravità del pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico rappresentato da tale sostegno, tenuto conto del principio di proporzionalità ([451]).

La Corte costituzionale austriaca ha affermato che, affinché la causa di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera d), della direttiva qualifiche sia applicabile, deve sussistere almeno la commissione di un reato di gravità analoga a quelli di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a c), della direttiva qualifiche. Detto organo giudiziario ha ritenuto che ciò fosse confermato dal fatto che la direttiva e i suoi *travaux préparatoires* fanno riferimento alla convenzione sui rifugiati, il cui articolo 33, paragrafo 2, menziona anch'esso un pericolo per la sicurezza o per la comunità di un paese. Detto organo ha osservato che la giurisprudenza e la letteratura accademica in merito all'articolo 33, paragrafo 2, della convenzione sui rifugiati dimostrano che sussiste un pericolo per la sicurezza o la comunità di un paese soltanto se l'esistenza o l'integrità territoriale di uno Stato è in pericolo o se sono stati commessi reati particolarmente gravi (omicidi, stupri, traffico di stupefacenti o rapine a mano armata) ([452]).

La Corte nazionale francese per il diritto di asilo ha statuito che, affinché la richiedente potesse essere ritenuta responsabile di comportamenti che danno luogo a esclusione, la sua vicinanza ideologica al regime siriano non era sufficiente per escluderla dalla protezione

([447]) Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 78.
([448]) Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punto 79.
([449]) Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punti da 81 a 99.
([450]) Cfr. anche il ragionamento analogo di cui alla sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9.
([451]) Sentenza della CGUE del 2015 nella causa HT, op. cit., nota 17, punti da 81 a 89.
([452]) Corte costituzionale (Austria), sentenza del 13 dicembre 2011, U1907/10 (sintesi in inglese), sezione III, punti 2.5 e 2.6.

sussidiaria, in quanto ciò non costituirebbe una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza dello Stato ([453]).

4.3 Motivo facoltativo di esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17, paragrafo 3)

L'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione) stabilisce il seguente motivo non obbligatorio di esclusione dalla possibilità di beneficiare di protezione sussidiaria.

Articolo 17, paragrafo 3, della direttiva qualifiche (rifusione)

3. Gli Stati membri possono escludere un cittadino di un paese terzo o un apolide dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria se questi, prima di essere ammesso nello Stato membro interessato, ha commesso uno o più reati non contemplati al paragrafo 1, che sarebbero punibili con la reclusione se fossero stati perpetrati nello Stato membro interessato e se ha lasciato il paese d'origine soltanto al fine di evitare le sanzioni risultanti da tali reati.

La Corte di giustizia dell'Unione europea non si è ancora pronunciata sull'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 3. È chiaro, tuttavia, che il motivo di esclusione previsto da tale disposizione può essere applicato soltanto se:

— la persona interessata ha lasciato il proprio paese d'origine «soltanto» al fine di evitare sanzioni derivanti da reati meno gravi rispetto a quelli di cui all'articolo 17, paragrafo 1;

— la persona ha commesso tali reati prima della sua ammissione nello Stato membro che valuta la sua ammissibilità alla protezione sussidiaria; e

— i reati sarebbero punibili con la reclusione se fossero stati commessi in tale Stato membro.

Il motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, non può essere applicato da uno Stato membro che non abbia recepito tale articolo nel proprio diritto nazionale.

([453]) Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, *OFPRA/Mme A.A.,* n. 17021233.

Parte 5: Questioni specifiche relative alla valutazione dell'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e dell'articolo 17

Meritano particolare attenzione alcune questioni specifiche che devono essere prese in considerazione dagli organi giudiziari che si occupano di casi di esclusione. Tali questioni non sono direttamente connesse agli aspetti giuridici dell'esclusione in quanto tali, ma potrebbero dover essere affrontate durante l'esame di tali casi.

Innanzitutto, possono sorgere difficoltà particolari nell'individuazione di potenziali casi di esclusione (cfr. sezione 5.1). In tali casi, in particolare, le autorità decisionali possono basare le loro decisioni su informazioni classificate (cfr. sezione 5.2). Come nei casi di inclusione, la valutazione delle prove e della credibilità del richiedente è fondamentale. Nei casi di esclusione, tuttavia, dato che i fatti da accertare sono a discapito del richiedente, l'onere della prova spetta, in linea di principio, allo Stato. Ciò richiede pertanto un approccio diverso da parte del giudice o del membro dell'organo giudiziario (cfr. sezione 5.3).

5.1 Individuazione di potenziali casi di esclusione

Talvolta un richiedente, all'inizio della procedura, può dichiarare direttamente nella domanda di protezione internazionale di aver commesso reati o atti che possono rientrare nell'ambito di applicazione dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, o all'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione). Tali informazioni possono emergere anche durante il o i colloqui personali successivi. Tuttavia queste non sono le uniche situazioni nelle quali può essere necessario prendere in considerazione l'esclusione. Non è possibile presentare un elenco esaustivo delle circostanze che possono determinare, in un caso specifico, la presa in considerazione dell'esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, o dell'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione). La tabella 17 in appresso elenca ciò nonostante gli scenari che si presentano più comunemente nella pratica.

Tabella 17: elenco non esaustivo di profili e indicatori in base ai quali valutare se la persona interessata è esclusa ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, o dell'articolo 17 della direttiva qualifiche (rifusione) ([454])

Profilo	Indicatori che determinano la valutazione dell'esclusione
Membri di: → **forze armate statali** → **gruppo ribelle** → **milizia** → **polizia (o particolari corpi di polizia)** → **servizi di intelligence**	Se le informazioni sui paesi di origine indicano che tali soggetti hanno commesso gravi violazioni del diritto internazionale umanitario (nel caso di un conflitto armato) o gravi violazioni dei diritti umani e il richiedente rientra in tale particolare profilo, il caso dovrebbe essere studiato più approfonditamente. Si devono raccogliere ulteriori informazioni su tempi, luoghi, stazioni, comandanti e/o subalterni, mansioni effettive, ecc. per accertare la possibilità che sorgano motivi di esclusione.

([454]) Questa tabella si basa sul documento dell'EASO Guida pratica: esclusione, 2017, pag. 11, adattato per rispecchiare la logica della presente analisi giuridica.

Profilo	Indicatori che determinano la valutazione dell'esclusione
→ **membri del governo** → **funzionari pubblici**	Se il richiedente proviene da un paese con un regime di governo oppressivo, sarebbe da verificare ulteriormente il suo potenziale coinvolgimento con detto governo. A seconda del paese di origine, potrebbero essere valutati diversi livelli di coinvolgimento, ruoli e responsabilità.
→ **membri di organizzazioni**	A seconda degli scopi, degli obiettivi e dei metodi dell'organizzazione e delle attività, dei ruoli e delle responsabilità del richiedente, nonché della sua posizione all'interno dell'organizzazione, questa potrebbe costituire un'indicazione del fatto che vanno valutate le clausole di esclusione.
→ **persone altrimenti collegate ai profili di cui sopra**	In alcuni casi, persone che non rientrano formalmente nelle categorie indicate poc'anzi possono essere coinvolte nella condotta di altri che invece vi rientrano. Ad esempio: medici che prestano assistenza nelle pratiche di tortura, ingegneri chimici che mettono a punto armi, civili con ruolo di informatori, ecc.
→ **persone legate a un determinato evento**	Sulla base delle informazioni sul richiedente (ad es. luogo di residenza, itinerario di viaggio), quest'ultimo può essere collegato a un evento correlato a potenziali considerazioni di esclusione.
→ **persone soggette a una richiesta di estradizione** → **persone registrate in banche dati relative alla prevenzione o all'individuazione di reati e/o all'arresto e al perseguimento di autori di reati**	Una richiesta di estradizione può significare che la persona è potenzialmente latitante, nel qual caso può essere presa in considerazione l'esclusione. Le richieste di estradizione possono tuttavia essere utilizzate abusivamente anche dal paese di origine (talvolta di concerto con un paese terzo) per cercare di ottenere il rimpatrio di rifugiati in buona fede.
→ **persone che sono o sono state oggetto di indagini, di un mandato di arresto e/o di un rinvio a giudizio da parte della Corte penale internazionale o di un altro organo giudiziario penale internazionale**	Lo stesso vale per le informazioni in merito ad autori reali o presunti di reati, registrate in banche dati che, a seconda della loro provenienza (in particolare se fornite dal paese d'origine), possono non essere sempre affidabili.

5.2 Uso di informazioni classificate

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della direttiva sulle procedure di asilo (DPA) (rifusione) prevede che i richiedenti e, se del caso, i loro avvocati o altri consulenti legali conformemente all'articolo 23, paragrafo 1, abbiano accesso alle informazioni sul paese d'origine messe a disposizione del personale competente per l'esame delle domande di protezione internazionale e per le decisioni in merito. Essi devono inoltre avere accesso a informazioni fornite da esperti su questioni mediche, culturali, religiose, legate ai minori, di genere o su **altre questioni particolari**, come previsto rispettivamente dall'articolo 10, paragrafo 3, lettere b) e d).

Tale accesso **è limitato alle informazioni che sono state «prese [...] in considerazione» dall'autorità accertante «al fine di prendere una decisione sulla domanda»**.

Oltre ai requisiti specifici di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), della DPA (rifusione), occorre osservare che, secondo il principio generale del diritto dell'Unione sul diritto di essere ascoltati ([455]), si deve consentire ai richiedenti:

([455]) Cfr. ad esempio Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, op. cit., nota 34, articolo 41, paragrafo 2, lettera a).

> di esprimersi in maniera circostanziata sugli elementi che devono essere presi in considerazione dall'autorità competente e di esporre, qualora lo ritenga[no] opportuno, informazioni e valutazioni differenti da quelle già presentate all'autorità competente in occasione dell'esame della [loro] domanda di asilo ([456]).

In particolare, il diritto di accesso alle informazioni è limitato agli avvocati e consulenti legali che sono stati ammessi o autorizzati a norma del diritto nazionale ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Il riferimento dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), a tale disposizione chiarisce che l'accesso alle informazioni da parte di avvocati e consulenti può essere soggetto alle restrizioni di cui all'articolo 23, paragrafo 1. Al tempo stesso, tuttavia, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d), non prevede esplicitamente alcuna restrizione all'accesso da parte del **richiedente** al materiale menzionato.

Per quanto riguarda l'accesso a «informazioni o fonti» sensibili, l'articolo 23, paragrafo 1, della DPA (rifusione) prevede quanto segue.

Articolo 23, paragrafo 1, della DPA (rifusione)

Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali

1. Gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, che assiste o rappresenta un richiedente a norma del diritto nazionale, abbia accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente sulla cui base è o sarà presa una decisione.

Gli Stati membri possono derogare a tale disposizione, qualora la divulgazione di informazioni o fonti comprometta la sicurezza nazionale, la sicurezza delle organizzazioni o delle persone che forniscono dette informazioni o la sicurezza delle persone cui le informazioni si riferiscono o qualora gli interessi investigativi relativi all'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità competenti degli Stati membri o le relazioni internazionali degli Stati membri siano compromesse.

In questi casi gli Stati membri:

(a) aprono l'accesso a tali informazioni o fonti alle autorità di cui al capo V; e

(b) stabiliscono nel diritto nazionale procedure che garantiscano il rispetto dei diritti di difesa del richiedente.

Con riguardo alla lettera b), gli Stati membri possono, in particolare, dare accesso a dette informazioni o fonti all'avvocato o ad altro consulente legale che abbia subito un controllo di sicurezza, nella misura in cui le informazioni sono pertinenti per l'esame della domanda o per decidere della revoca della protezione internazionale.

Tra le autorità di cui al capo V della DPA (rifusione), che consiste unicamente nell'articolo 46 sul diritto a un ricorso effettivo, figurano «i giudici» degli Stati membri.

([456]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 febbraio 2017, M/Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General, C-560/14, ECLI:EU:C:2017:101, punto 40.

La prassi degli Stati membri in materia di accesso a informazioni classificate e di nomina di un «avvocato o altro consulente legale» varia ([457]). La Corte di giustizia dell'Unione europea non si è ancora pronunciata sulla restrizione dell'accesso alle informazioni classificate nel contesto delle domande di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 23 della DPA (rifusione). La sentenza della Corte nella causa *ZZ*/*Secretary of State for the Home Department* ([458]) fornisce tuttavia orientamenti utili per quanto riguarda la divulgazione di prove nel contesto di preoccupazioni in materia di sicurezza nazionale.

La controversia oggetto della causa *ZZ* riguardava un cittadino francese/algerino che aveva soggiornato stabilmente nel Regno Unito ma al quale, a seguito della sua partenza da tale paese nel 2005, era stato revocato il diritto di soggiorno ed era stato imposto un divieto d'ingresso ritenendo la sua presenza lesiva del pubblico interesse. Nel contesto di tale causa, alla Corte di giustizia dell'Unione europea è stato chiesto,

> in sostanza, se l'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, letto alla luce segnatamente dell'articolo 47 della Carta, debba essere interpretato nel senso di richiedere che un giudice nazionale, investito del ricorso di un cittadino dell'Unione contro una decisione di diniego d'ingresso adottata a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, della medesima direttiva, si assicuri che sia resa nota all'interessato la sostanza dei motivi di pubblica sicurezza sottesi a detta decisione quando l'autorità nazionale competente asserisce, dinanzi a detto giudice, che motivi attinenti alla sicurezza dello Stato ostano a una tale divulgazione ([459]).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha osservato che «[s]i violerebbe il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva se si ponessero a base di una decisione giudiziaria circostanze e documenti di cui le parti stesse, o una di esse, non abbiano avuto conoscenza e sui quali non abbiano, conseguentemente, potuto esprimersi […]» ([460]). La Corte ha poi statuito:

> [a]ffinché l'interessato possa utilmente avvalersi dei rimedi giurisdizionali così istituiti dagli Stati membri, l'autorità nazionale competente è tenuta, conformemente al principio sancito all'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, a comunicargli, nell'ambito del procedimento amministrativo, i motivi circostanziati e completi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che sono alla base della decisione controversa.
>
> […]
>
> Solo in via eccezionale l'articolo 30, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 autorizza gli Stati membri a limitare l'informazione all'interessato per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato. Quale deroga alla regola enunciata al punto precedente, tale disposizione deve essere interpretata in senso stretto, senza tuttavia privarla della sua efficacia pratica.
>
> […]

([457]) Cfr.: rete europea sulle migrazioni (EMN), EMN Ad-Hoc Query on Ad-Hoc Query on the criteria for application of exclusion clause – danger to the community and danger to the state security – while reviewing the applications for international protection [Interrogazione ad hoc dell'EMN sui criteri di applicazione della clausola di esclusione – pericolo per la comunità e pericolo per la sicurezza dello Stato – durante l'esame delle domande di protezione internazionale], presentata il 6 settembre 2016.

([458]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 giugno 2013, ZZ/Secretary of State for the Home Department, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363.

([459]) Sentenza della CGUE del 2013 nella causa ZZ, op. cit. nota 458, punto 40.

([460]) Sentenza della CGUE del 2013 nella causa ZZ, op. cit. nota 458, punto 56. Cfr. anche sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2 dicembre 2009, Commissione europea/Irlanda e altri, C-89/08 P, ECLI:EU:C:2009:742, punto 52 (e la giurisprudenza ivi citata).

> Certamente, può rivelarsi necessario, tanto in un procedimento amministrativo quanto in uno giurisdizionale, non comunicare talune informazioni all'interessato, in particolare per considerazioni imperative attinenti alla sicurezza dello Stato (v., in tal senso, sentenza *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*, punto 342).
>
> […] se, in casi eccezionali, un'autorità nazionale si oppone alla comunicazione all'interessato della motivazione circostanziata e completa alla base di una decisione adottata a norma dell'articolo 27 [della direttiva 2004/38/CE], invocando ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, il giudice competente dello Stato membro interessato deve avere a sua disposizione e applicare tecniche e norme di diritto processuale che consentano di conciliare le legittime preoccupazioni di sicurezza dello Stato, quanto alla natura e alle fonti di informazione prese in considerazione nell'adottare la decisione di cui trattasi, con la necessità di garantire adeguatamente al soggetto il rispetto dei suoi diritti processuali, quali il diritto di esporre la propria difesa e il principio del contraddittorio […] ([461]).

Nella sentenza *ZZ* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha concluso quanto segue:

> [i]l giudice nazionale competente deve [...] da un lato, assicurarsi che la sostanza della motivazione che costituisce il fondamento della decisione in causa sia rivelata all'interessato in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova e, dall'altro, trarre, ai sensi del diritto nazionale, le conseguenze di un'eventuale trasgressione di detto obbligo di comunicazione ([462]).

Al fine di mantenere un equilibrio tra le considerazioni di interesse nazionale e il diritto del richiedente a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta, può essere necessario prevedere varie misure. Esse possono comprendere la divulgazione di informazioni riservate a consulenti qualificati che siano stati sottoposti a controlli di sicurezza, istruzioni che vietino o limitino l'ulteriore divulgazione di tali informazioni, sessioni a porte aperte e chiuse durante le udienze di appello e le decisioni aperte e chiuse ([463]).

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) si è occupata della questione della divulgazione di informazioni sensibili nella causa *Ljatifi/Ex Repubblica jugoslava di Macedonia* ([464]). Tale causa verteva sull'espulsione di un residente regolare sulla base della conclusione, da parte delle autorità nazionali, che costituiva una minaccia per la sicurezza nazionale. Il ricorrente ha contestato la mancata indicazione, da parte dell'autorità nazionale, dei fatti serviti da base per tale valutazione. Ciò è stato successivamente accolto senza ulteriori dettagli nel successivo procedimento di controllo giudiziario. Entrambi i gradi dell'organo giudiziario amministrativo avevano aggiunto soltanto che il ministero aveva adottato una decisione sulla base di un documento classificato ottenuto dall'agenzia di

([461]) Sentenza della CGUE del 2013 nella causa ZZ, op. cit., nota 458, punti 48, 49, 54 e 57, nonché punti 61, 64, 65 e 69. Cfr. anche, per analogia, sentenza della CGUE del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, punto 344.

([462]) Sentenza della CGUE del 2013 nella causa ZZ, op. cit., nota 458, punto 8.

([463]) Sentenza della CGUE del 2013 nella causa ZZ, op. cit., nota 458, punto 64. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, Grande Sezione, causa A e altri/Regno Unito, ricorso n. 3455/05, punti da 202 a 211. Il ricorso a sessioni a porte aperte e chiuse con l'utilizzo di un avvocato speciale che rappresenta gli interessi di un richiedente è stato anche considerato legittimo e conforme alla CEDU dalla Camera dei Lord (Regno Unito) nella sentenza del 18 febbraio 2009 RB (Algeria) e un altro/Segretario di Stato per gli Affari interni e OO (Giordania)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2009] UKHL 10.

([464]) Corte EDU, sentenza del 17 maggio 2018, Ljatifi/Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, ricorso n. 19017/16.

intelligence. Nel constatare una violazione dell'articolo 1, paragrafo 1, lettere a) e b), del protocollo n. 7 della convenzione ([465]), l'organo giudiziario ha affermato:

> anche quando è in gioco la sicurezza nazionale, i concetti di legittimità e Stato di diritto in una società democratica richiedono che le misure di espulsione che incidono sui diritti fondamentali dell'uomo siano sottoposte a una qualche forma di procedimento in contraddittorio dinanzi a un'autorità indipendente o a un organo giudiziario competente a esaminarne efficacemente le ragioni per le stesse e a riesaminare le prove pertinenti, se necessario con adeguate limitazioni procedurali all'uso di informazioni classificate. La persona in questione deve poter contestare l'affermazione del potere esecutivo secondo la quale è in gioco la sicurezza nazionale. Sebbene la valutazione da parte del potere esecutivo di ciò che costituisce una minaccia per la sicurezza nazionale abbia naturalmente un peso significativo, l'autorità o l'organo giudiziario indipendente deve essere in grado di reagire nei casi in cui l'invocazione di tale nozione non abbia alcun fondamento ragionevole nei fatti o riveli un'interpretazione della «sicurezza nazionale» illegittima o contraria al buon senso e arbitraria (cfr. *C.G. e altri*, citata in precedenza, punto 40) ([466]).

In una causa precedente, *A e altri*/*Regno Unito*, la Corte EDU si è occupata dell'uso di elementi di prova non divulgati dinanzi la commissione speciale di ricorso per l'immigrazione nel Regno Unito. La Corte EDU ha riconosciuto l'esistenza di un interesse pubblico forte e legittimo a che gli Stati ottenessero informazioni sui gruppi terroristici e sui loro associati e mantenessero la segretezza delle fonti di tali informazioni ([467]). Ciò nonostante, ha statuito che i diritti del richiedente all'equità procedurale dovevano essere soppesati a fronte di tale interesse pubblico importante, affermando:

> [i]n questo contesto, era indispensabile che la divulgazione di quante più informazioni sulle accuse e sulle prove nei confronti di ogni richiedente fosse possibile senza compromettere la sicurezza nazionale o la sicurezza altrui. Qualora non fosse possibile una divulgazione completa, l'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU [diritto alla libertà] imponeva che le difficoltà da ciò derivanti fossero controbilanciate in modo tale che ogni richiedente continuasse ad avere la possibilità di affrontare effettivamente le accuse mosse nei suoi confronti ([468]).

L'articolo 23, paragrafo 1, della DPA (rifusione), si riferisce nello specifico alle «informazioni contenute nella pratica del richiedente» come non riservate. Possono configurarsi tuttavia circostanze in cui viene chiesta la divulgazione di informazioni non contenute nella pratica in quanto tale. Può trattarsi di una richiesta di ulteriori dettagli su come le informazioni siano state ottenute o da chi provenissero, qualora la fonte sia anonima, o può riferirsi a informazioni pertinenti alla domanda di un richiedente in possesso delle autorità ma non divulgate.

In Francia, la Corte nazionale per il diritto di asilo ha ritenuto che l'identità di una fonte anonima non debba essere divulgata alla luce della necessità di proteggerne la sicurezza.

([465]) Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali] (non ratificato da Germania, Paesi Bassi e Regno Unito). Tenuto conto della constatazione di una violazione ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 7 dovuta al fatto che gli organi giudiziari nazionali non hanno adeguatamente verificato se l'ordinanza impugnata fosse stata emessa sulla base di autentici motivi di sicurezza nazionale, la Corte non ha ritenuto necessario esaminare se nel caso di specie vi fosse stata anche una violazione dell'articolo 13 della convenzione.

([466]) Corte EDU, 2018, Ljatifi, op. cit., nota 463, punto 35.

([467]) Corte EDU, 2009, A e altri/Regno Unito, op. cit., nota 463, punti da 202 a 224.

([468]) Corte EDU, 2009, A e altri/Regno Unito, op. cit., nota 463, punto 218.

Detto organo giudiziario ha tuttavia statuito che doveva essere prodotta una sintesi delle dichiarazioni e che il giudice non poteva fondare una decisione soltanto sulla base di informazioni riservate ([469]). Tale giurisprudenza è stata confermata dalla riforma della legge francese in materia di asilo, adottata nel luglio 2015. L'articolo L. 733-4 del Codice sull'entrata e il soggiorno di stranieri e il diritto di asilo dispone che, qualora l'autorità accertante si basi su una fonte anonima, al fine di garantire la sicurezza della sua fonte essa dovrà giustificare l'esigenza della riservatezza e fornire una sintesi degli elementi di tale informazione ([470]). La legge francese chiarisce altresì che i giudici non possono fondare la loro pronuncia esclusivamente su informazioni riservate.

Nella causa *CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG*, il Tribunale superiore del Regno Unito ha statuito che nelle controversie in materia di protezione internazionale non vi è alcun obbligo generale di divulgazione in merito allo Stato. Detto organo giudiziario ha tuttavia deliberato che il segretario di Stato aveva l'obbligo di non fuorviare l'azione omettendo di divulgare informazioni che, per quanto sapeva o avrebbe dovuto sapere, avrebbero contraddetto le informazioni invocate con riferimento alle relazioni sul paese d'origine o ad altri elementi di prova. Inoltre, il segretario di Stato non poteva procedere ad affermazioni «che sa o dovrebbe sapere che sono qualificate da altri materiali sotto il suo controllo o in possesso di un altro ufficio governativo» ([471]). Spettava all'organo giudiziario esaminare la denuncia della mancata divulgazione e, in particolare, se il materiale non divulgato fosse pertinente alle questioni, se l'invocazione dell'immunità pubblica fosse stata effettuata e se i materiali fossero così importanti che l'equità ne imponeva la divulgazione, in toto o in parte ([472]).

5.3 Valutazione delle prove e credibilità

La valutazione individuale volta a stabilire se, sulla base dei fatti specifici del caso, sussistano «fondati motivi per ritenere» che un richiedente protezione internazionale abbia commesso, istigato o altrimenti concorso a reati o atti che danno luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, e dell'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva qualifiche (rifusione) consiste di due parti.

Una parte riguarda la questione se «sussistano fondati motivi per ritenere che i reati o gli atti commessi da o ai quali ha concorso la persona in questione, che soddisfa altrimenti le condizioni per ottenere lo status di rifugiato, rientrino in una di tali clausole di esclusione» ([473]). A tale riguardo, il Tribunale superiore (Regno Unito) ha affermato che «l'esclusione dallo status di rifugiato [...] è legata alla gravità degli atti commessi, la quale deve essere di un grado tale che la persona interessata non possa legittimamente aspirare alla protezione collegata allo status di rifugiato» ([474]).

([469]) *Cour nationale du droit d'asile* (Corte nazionale per il diritto d'asilo, Francia), sentenza del 27 febbraio 2015, M. B.A., n. 11015942 (sintesi della causa a pag. 4, in francese); Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 20 giugno 2007, RK/Ministero dell'Interno, 6 Azs 142/2006-58 (sintesi della causa nell'EDAL), in cui si è giunti a una conclusione analoga.

([470]) Francia, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Codice sull'ingresso e sul soggiorno di stranieri e sul diritto d'asilo], versione consolidata del 1° novembre 2019 (in francese); nel caso di specie l'autorità accertante era l'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e delle persone apolidi, OFPRA).

([471]) Tribunale superiore (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2013, CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG [2013] UKUT 00059, punto 45 e punti da 23 a 32 sulla procedura volta ad accertare questioni riguardanti la divulgazione seguita nella Corte d'appello (Inghilterra e Galles, Regno Unito), sentenza del 30 luglio 2013, CM (Zimbabwe)/Segretario di Stato per gli Affari interni [2013] EWCA Civ 1303.

([472]) Tribunale superiore del Regno Unito, 2013, CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG, op. cit., nota 471, punto 29.

([473]) Tribunale superiore del Regno Unito, 2013, CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG, op. cit., nota 471, punto 87.

([474]) Tribunale superiore del Regno Unito, 2013, CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG, op. cit., nota 471, punto 108.

L'altra parte riguarda la questione se vi siano prove sufficienti per attribuire al richiedente la responsabilità individuale di aver commesso, istigato o altrimenti concorso ai reati o agli atti in questione. A tale riguardo, nella sentenza *B e D* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che deve essere possibile attribuire una responsabilità individuale al richiedente, «tenuto conto del livello di prova richiesto dall'articolo 12, paragrafo 2» ([475]). Essa ha inoltre stabilito che la «responsabilità individuale deve essere valutata alla luce di criteri tanto oggettivi quanto soggettivi» ([476]).

Come sottolineato tuttavia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza *MM* ([477]), la direttiva qualifiche «non è affatto volta a imporre le norme di procedura applicabili all'esame di una domanda di protezione internazionale né, pertanto, a determinare le garanzie procedurali che devono, a tal titolo, essere accordate al richiedente asilo» ([478]). Sebbene nell'ambito della direttiva sulle procedure di asilo (rifusione) non vi sia ancora una piena armonizzazione, essa contiene una serie di salvaguardie relative alla valutazione delle prove e della credibilità di cui gli organi giudiziari degli Stati membri devono tenere conto.

Nella valutazione delle prove e della credibilità in relazione all'applicazione delle clausole di esclusione di cui agli articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (rifusione), i giudici e i membri degli organi giudiziari possono voler fare riferimento anche all'analisi giuridica sulla valutazione delle prove e della credibilità ([479]), compresa in particolare la relativa parte 4.3.4 sull'uso della «documentazione classificata».

Rilevante anche per i casi di esclusione è la sezione 3.4 dell'analisi giuridica sulla valutazione delle prove e della credibilità concernente i principi e le norme pertinenti per lo svolgimento delle udienze dinanzi gli organi giudiziari. Occorre prestare particolare attenzione al fatto che si tratta di una situazione diversa da quella di un richiedente in un'udienza vertente sull'inclusione. Ovviamente è altresì possibile che l'inclusione e l'esclusione siano trattate nella stessa udienza. Dato che non si tratta, giuridicamente, di un'udienza penale, le norme relative ai procedimenti penali, quali la presunzione di innocenza e la garanzia contro l'autoincriminazione, non sono applicabili. Analogamente alle udienze nel contesto di un procedimento penale, tuttavia, il giudice o il membro dell'organo giudiziario deve essere consapevole del fatto che, in relazione alla questione dell'esclusione, il richiedente si trova in una posizione difensiva. Un esempio di situazioni difficili che possono presentarsi comunemente nei casi di esclusione è quello in cui da una parte si rilevi che le dichiarazioni del richiedente mancano di credibilità e, dall'altra, si invochino le stesse dichiarazioni per escludere il richiedente dalla protezione internazionale. Ciò è stato giudicato essere incoerente dalla Corte amministrativa suprema ceca ([480]).

([475]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 122.
([476]) Sentenza della CGUE del 2010 nella causa B e D, op. cit., nota 9, punto 96.
([477]) Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 novembre 2012, MM/Minister for Justice, Equality and Law Reform e a., C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744.
([478]) Sentenza della CGUE del 2012 nella causa MM, op. cit., nota 477, punto 73.
([479]) EASO, Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo - un'analisi giuridica, 2018.
([480]) Corte amministrativa suprema ceca, sentenza del 2 agosto 2012, R.H./Ministro dell'Interno, 5 Azs 2/2012-49 (in ceco).

Appendice A: Diagrammi decisionali

I diagrammi decisionali riportati in appresso si basano sull'analisi dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui alle precedenti parti 2 e 3 e sull'analisi dei motivi di esclusione dallo status di protezione sussidiaria di cui alla precedente parte 4. Vi è proposto un quadro di analisi per ogni singolo motivo di esclusione, della quale rappresentano soltanto un possibile ordine.

1. Esclusione di persone che non necessitano dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafo 1)

<table>
<tr><th colspan="3">A. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato o ha automaticamente diritto allo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a)?</th></tr>
<tr><td>
A.1 Il richiedente rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a)?
 </td><td>A.1.1 Il richiedente è stato registrato dall'UNRWA come «rifugiato palestinese»?
O
A.1.2 Il richiedente ha ricevuto servizi dall'UNRWA in qualità di «profugo a seguito dei fatti del 1967 e delle successive ostilità» (in appresso: «sfollato»)?</td><td>Cfr. sezioni 2.2.1.1 e 2.2.1.2.
È generalmente riconosciuto che l'UNRWA costituisce attualmente l'unico organo o agenzia delle Nazioni Unite diverso dall'UNHCR di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a). Il richiedente rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a) se:
(i) si tratta di un «rifugiato palestinese» di prima generazione o di una successiva generazione (secondo definizione fornita dall'UNRWA per le sue finalità operative) o di una persona «sfollata»; ***e***
(ii) non è solo ammissibile a beneficiare della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA, ma l'ha in effetti ricevuta prima di presentare domanda di protezione internazionale nell'UE.
Il richiedente soddisfa le due condizioni di cui sopra se è dimostrato che:
— si tratta di una persona registrata presso l'UNRWA come «profugo/a palestinese»; ***o***
— ha ricevuto servizi dall'UNRWA in qualità di «persona sfollata».
Se le due condizioni di cui sopra non sono soddisfatte, il richiedente non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), e la sua ammissibilità a beneficiare dello status di rifugiato dovrebbe essere valutata ai sensi dell'articolo 2, lettera d), e dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), e articolo 12, paragrafo 2.</td></tr>
<tr><td>A.2 In caso di risposta affermativa alla domanda A.1, il richiedente sta ricevendo «attualmente» protezione o assistenza da un organo o da un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'UNHCR?
 </td><td colspan="2">Cfr. sezione 2.2.1.3.
Anche se l'UNRWA fornisce servizi soltanto all'interno della propria area di operazioni, il richiedente dovrebbe essere considerato quale persona che beneficia «attualmente» della protezione o dell'assistenza di tale Agenzia soltanto se:
(i) ha ricevuto la protezione o l'assistenza dell'UNRWA poco prima di presentare una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro; ***e***
(ii) ha volontariamente rinunciato a tale protezione o assistenza (a differenza della circostanza in cui la protezione o l'assistenza dell'UNRWA non è più disponibile: cfr. domanda A.3).
Se le due condizioni di cui sopra sono soddisfatte, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="3">A. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato o ha automaticamente diritto allo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a)?</th></tr>
<tr><td>A.3 In caso di risposta negativa alla domanda A.2, tale protezione o assistenza «è cessata per qualsiasi motivo»?</td><td>A.3.1 Tale protezione o assistenza è cessata a causa di accadimenti che riguardano direttamente l'UNRWA?

O

A.3.2 Tale protezione o assistenza è cessata a causa di circostanze che esulano dal controllo e sono indipendenti dalla volontà del richiedente?</td><td>Cfr. sezione 2.2.2.1.

Accadimenti che riguardano direttamente l'UNRWA atti a comportare la cessazione della sua protezione o assistenza comprenderebbero la soppressione di detto organismo oppure un evento che lo ponga, in modo generale, nell'impossibilità di adempiere i propri compiti.

Le circostanze che esulano dal controllo e sono indipendenti dalla volontà del richiedente e che comporterebbero la cessazione della protezione o dell'assistenza dell'UNRWA comprendono:

(i) il fatto che il richiedente sia costretto a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA a causa di gravi rischi per la propria sicurezza personale e dell'impossibilità per l'Agenzia di garantire che le sue condizioni di vita nella propria area di operazioni siano conformi alla propria missione;

(ii) altri ostacoli che impediscono al richiedente di ritornare nell'area di operazioni dell'UNRWA, tra i quali ostacoli giuridici (quali l'assenza della documentazione necessaria), ostacoli pratici (quali la chiusura di frontiere) e ostacoli relativi alla sicurezza in generale o a quella personale (quali pericoli lungo il percorso).</td></tr>
<tr><td>A.4 In caso di risposta affermativa alla domanda A.3, la posizione del richiedente è stata «stabilita in via definitiva conformemente alle pertinenti risoluzioni» adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite?</td><td colspan="2">Cfr. sezione 2.2.2.

La posizione del richiedente non si considera stabilita in via definitiva conformemente alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite se:

(i) il richiedente è un «rifugiato palestinese» che non è stato rimpatriato o risarcito, come previsto dal paragrafo 11 della risoluzione 194 (III) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite; oppure

(ii) il richiedente è una «persona sfollata» il cui ritorno al proprio domicilio o al suo precedente luogo di residenza nei territori occupati da Israele dal 1967, come auspicato, da ultimo, ai punti 1 e 2 della risoluzione 73/93 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, non ha avuto luogo.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Conclusioni sull'esclusione dallo status di rifugiato/dal diritto automatico allo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a)

In caso di risposta negativa alla domanda A.1, il richiedente non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), e la sua ammissibilità a beneficiare dello status di rifugiato dovrebbe essere valutata ai sensi dell'articolo 2, lettera d), e dei rimanenti motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), e articolo 12, paragrafo 2.

In caso di risposta positiva alla domanda A.2, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), prima frase.

In caso di risposta positiva alla domanda A.3 e di risposta negativa alla domanda A.4, il richiedente ha diritto allo status di rifugiato purché non rientri in nessuno dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), e all'articolo 12, paragrafo 2.

In caso di risposta positiva alla domanda A.3 e di risposta positiva alla domanda A.4, l'ammissibilità del richiedente a beneficiare dello status di rifugiato dovrebbe essere valutata ai sensi dell'articolo 2, lettera d), e dei motivi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b) e all'articolo 12, paragrafo 2.</td></tr>
</table>

B. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b)?	
B.1 Il richiedente ha «stabilito la propria residenza» in un paese diverso da quello di origine?	Cfr. sezione 2.3.1.
B.2 In caso di risposta affermativa alla domanda B.1, al richiedente sono «riconosciuti i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza» del paese di residenza?	Cfr. sezione 2.3.2.
Conclusioni sull'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b) In caso di risposta negativa alla domanda **B.1** o **B.2**, il richiedente non è escluso dallo status di rifugiato. In caso di risposta positiva alle domande **B.1** e **B.2**, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato.	

2. Esclusione di persone non meritevoli di beneficiare dello status di rifugiato (articolo 12, paragrafi 2 e 3)

Un richiedente potrebbe aver commesso più atti che danno luogo a esclusione, rientranti in diverse clausole di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione). Oppure un atto specifico potrebbe qualificarlo come da escludere in base a più di una clausola di esclusione qualora siano presenti gli elementi necessari. L'analisi dell'esclusione non deve necessariamente seguire il medesimo ordine riportato nel seguente diagramma decisionale [prima l'articolo 12, lettera a), poi l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b) e poi l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c)].

<table>
<tr><th colspan="4">C. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3?</th></tr>
<tr><td>C.1 Vi sono indicazioni del fatto che il richiedente possa essere collegato a un reato o atto che dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2?</td><td colspan="3">Cfr. sezione 5.1 sull'individuazione di potenziali casi di esclusione.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">C.2 In caso di risposta affermativa alla domanda C.1, l'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a)?</td><td>C.2.1 L'atto è stato commesso in periodo di pace?</td><td>C.2.1.1 L'atto è stato un crimine contro l'umanità?</td><td>Cfr. sezione 3.3.4 sui crimini contro l'umanità.
Se l'atto è stato un crimine contro l'umanità, va valutato se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente ne fosse individualmente responsabile (cfr. domanda C.5).</td></tr>
<tr><td>C.2.2 In caso di risposta negativa alla domanda C.2.1, l'atto è stato commesso in relazione a un conflitto armato non internazionale?</td><td>C.2.2.1 L'atto era un crimine di guerra?
O
C.2.2.2 L'atto è stato un crimine contro l'umanità?</td><td>Cfr. la sezione 3.3.3.3 sui crimini di guerra nei conflitti armati non internazionali e la sezione 3.3.4 sui crimini contro l'umanità.
Se l'atto è stato un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, va valutato se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente ne fosse individualmente responsabile (cfr. domanda C.5).</td></tr>
<tr><td>C.2.3 In caso di risposta negativa alla domanda C.2.2, l'atto è stato commesso nell'ambito di un conflitto armato internazionale?</td><td>C.2.3.1 L'atto è stato un crimine di aggressione?
O
C.2.3.2 L'atto era un crimine di guerra?
O
C.2.3.3 L'atto è stato un crimine contro l'umanità?</td><td>Cfr. la sezione 3.3.2 sui crimini contro la pace, la sezione 3.3.3.2 sui crimini di guerra nei conflitti armati internazionali e la sezione 3.3.4 sui crimini contro l'umanità.
Se l'atto è stato un crimine di aggressione, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, va valutato se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente ne fosse individualmente responsabile (cfr. domanda C.5).
[NB: un «crimine di aggressione» è l'espressione moderna usata per un «crimine contro la pace» (cfr. sezione 3.3.2.)]
[NB: i crimini di aggressione non sono crimini di guerra, in quanto rientrano nello ius ad bello, non nello ius in bello: (cfr. sezione 3.3.2.)]</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="3">C. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3?</th></tr>
<tr><td rowspan="3">C.3 In caso di risposta affermativa alla domanda C.1, l'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b)?</td><td>C.3.1 L'atto è stato commesso al di fuori dello Stato membro prima dell'«ammissione in qualità di rifugiato» del richiedente?</td><td>Cfr. sezione 3.4.2.

La condizione che prevede che l'atto sia stato commesso al di fuori dello Stato membro «prima dell'ammissione in qualità di rifugiato» comporta che:

15. il richiedente abbia commesso l'atto al di fuori dello Stato membro prima di adottare una decisione definitiva sulla possibile qualifica in veste di «rifugiato»; o

16. il richiedente abbia commesso l'atto al di fuori dello Stato membro dopo una decisione definitiva delle autorità competenti dello Stato membro ai sensi della quale il richiedente è stato qualificato come «rifugiato», ma prima del rilascio di un permesso di soggiorno basato sul riconoscimento dello «status di rifugiato» (cfr. sezione 3.4.2.).</td></tr>
<tr><td>C.3.2 In caso di risposta affermativa alla domanda C.3.1, l'atto potrebbe in linea di principio essere considerato un «reato grave»?</td><td>Cfr. sezione 3.4.1.1.</td></tr>
<tr><td>C.3.3 In caso di risposta affermativa alla domanda C.3.2, l'atto è stato un reato grave «di diritto comune»?</td><td>Cfr. sezione 3.4.1.2. e sezione 3.4.1.3.

Se si è trattato di un reato grave di diritto comune commesso al di fuori dello Stato membro interessato prima dell'ammissione del richiedente in veste di rifugiato, occorre valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che il richiedente ne fosse individualmente responsabile (cfr. domanda C.5).</td></tr>
<tr><td>C.4 In caso di risposta affermativa alla domanda C.1, l'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c)?</td><td>C.4.1 Si è trattato di un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite?</td><td>Cfr. sezione 3.5.

Se si è trattato di un atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, occorre valutare se vi siano fondati motivi per ritenere che il richiedente ne fosse individualmente responsabile (cfr. domanda C.5).</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="3">C. Il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3?</th></tr>
<tr><td rowspan="3">↓
C.5 In caso di risposta affermativa alla domanda C.2, C.3 o C.4, esistono fondati motivi per ritenere che il richiedente sia individualmente responsabile dell'atto?</td><td>→ C.5.1 Il comportamento del richiedente risponde agli elementi materiali per constatare la responsabilità individuale?</td><td>Cfr. sezione 3.6.1.1, sezione 3.6.2 e sezione 3.6.3.
Il richiedente ha commesso, istigato o altrimenti concorso alla commissione di un reato che dà luogo a esclusione o si è reso «colpevole di» un atto che dà luogo a tale esclusione?</td></tr>
<tr><td>↓
C.5.2 L'atteggiamento mentale del richiedente soddisfa i requisiti relativi all'elemento psichico per constatare la responsabilità individuale?</td><td>Cfr. sezione 3.6.1.2.
Il richiedente aveva l'intenzione di commettere e la consapevolezza che avrebbe commesso un atto o un reato che dà luogo a esclusione?</td></tr>
<tr><td>↓
C.5.3 Vi sono motivi per non constatare una responsabilità individuale?</td><td>Cfr. sezione 3.6.4.
Il richiedente dispone di una difesa valida che esclude la sua responsabilità per l'atto o il reato che dà luogo a esclusione?</td></tr>
<tr><td colspan="3">↓
Conclusioni sull'esclusione dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3
Se le risposte alle domande C.2, C.3 e C.4 sono tutte negative, il richiedente non è escluso dallo status di rifugiato.
Se le risposte alle domande C.2 e C.5 sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3.
Se le risposte alle domande C.3 e C.5 sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3.
Se le risposte alle domande C.4 e C.5 sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 12, paragrafo 3.</td></tr>
</table>

3. Esclusione dallo status di protezione sussidiaria (articolo 17)

A. Il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17?	
A.1 L'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera a)?	La verifica è la medesima prevista per l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a). Cfr. domanda **C.2** del diagramma decisionale riguardante le persone immeritevoli di beneficiare dello status di rifugiato.
A.2 L'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b)?	La verifica è la medesima prevista per l'articolo 12, paragrafo 2, lettera b), fatta eccezione per il fatto che: (i) non è necessario che il «reato grave» sia «di diritto comune»; (ii) non è necessario che il reato sia stato commesso al di fuori dello Stato membro o prima di un determinato momento. Cfr. domanda **C.3.2** del diagramma decisionale riguardante le persone immeritevoli di beneficiare dello status di rifugiato.
A.3 L'atto dà luogo a esclusione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera c)?	La verifica è la medesima prevista per l'articolo 12, paragrafo 2, lettera c). Cfr. domanda **C.4** del diagramma decisionale riguardante le persone immeritevoli di beneficiare dello status di rifugiato.
A.4 In caso di risposta affermativa alla domanda A.1, A.2, o A.3, esistono fondati motivi per ritenere che il richiedente sia individualmente responsabile dell'atto?	La verifica è la medesima prevista per l'articolo 12, paragrafi 2 e 3. Cfr. domanda **C.5** del diagramma decisionale riguardante le persone immeritevoli di beneficiare dello status di rifugiato.

<table>
<tr><th colspan="3">A. Il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17?</th></tr>
<tr><td rowspan="2">A.5 Si applica il motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, lettera d)?</td><td>A.5.1 Vi sono indicazioni che suggeriscono che il richiedente possa costituire un pericolo per la comunità o per la sicurezza dello Stato membro?</td><td>Cfr. sezione 4.2.5.</td></tr>
<tr><td>A.5.2 In caso di risposta affermativa alla domanda A.5.1, esistono fondati motivi per ritenere che il richiedente costituisca un pericolo?</td><td>Il livello di prova è il medesimo di quello previsto per le persone escluse dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettere da a) e c), e dell'articolo 17, paragrafo 2, e per le persone escluse dallo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3.</td></tr>
</table>

A. Il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17?		
A.6 Si applica il motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 3?	**A.6.1 Tale motivo di esclusione è stato recepito nella legislazione nazionale?**	Il motivo di esclusione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, è facoltativo e può essere applicato soltanto dagli Stati membri che lo hanno recepito nel diritto nazionale.
	A.6.2 In caso di risposta affermativa alla domanda A.6.1, il richiedente ha commesso uno o più reati che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, prima dell'ammissione nello Stato membro?	Cfr. sezione 4.3. I reati devono essere meno gravi rispetto a quelli che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1.
	A.6.3 In caso di risposta affermativa alla domanda A.6.2, tali reati sarebbero punibili con la reclusione se fossero stati commessi nello Stato membro?	Cfr. sezione 4.3.
	A.6.4 In caso di risposta affermativa alla domanda A.6.4, il richiedente ha lasciato il suo paese d'origine al solo scopo di evitare sanzioni derivanti da tali reati?	Cfr. sezione 4.3.

A. Il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17?
CONCLUSIONI SULL'ESCLUSIONE DALLO STATUS DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA AI SENSI DELL'ARTICOLO 17
Se le risposte alle domande **A.1, A.2, A.3, A.5** e **A.6** sono tutte negative, il richiedente non è escluso dallo status di protezione sussidiaria.
Se le risposte alle domande **A.1** e **A.4** sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2.
Se le risposte alle domande **A.2** e **A.4** sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2.
Se le risposte alle domande **A.4** e **A.5** sono entrambe positive, il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera c), letto, a seconda dei casi, in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafo 2.
In caso di risposta positiva alla domanda **A.5**, il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera d).
In caso di risposta positiva alla domanda **A.7**, il richiedente è escluso dallo status di protezione sussidiaria ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3.

Appendice B: Selezione di strumenti in materia di terrorismo

1. Strumenti UE selezionati in materia di terrorismo

Unione europea, Restrictive measures (sanctions) in force *against individuals/entities only on the basis of Article 215 TFEU* [Misure restrittive (sanzioni) in vigore nei confronti di persone/entità sulla base del solo articolo 215 TFUE] (elenco aggiornato il 7 luglio 2016)

Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (2001/931/PESC) (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 93), modificata da (cfr. versione consolidata): decisione (PESC) 2016/1711 del Consiglio, del 27 settembre 2016 (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 3); decisione (PESC) 2017/2073 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 59).

Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 70), modificato da (cfr. versione consolidata): regolamento (CE) n. 745/2003 della Commissione, del 28 aprile 2003 (GU L 106 del 29.4.2003, pag. 22); regolamento (CE) n. 1207/2005 della Commissione, del 27 luglio 2005 (GU L 197 del 28.7.2005, pag. 16); regolamento (CE) n. 1957/2005 della Commissione del 29 novembre 2005 (GU L 314 del 30.11.2005, pag. 16); regolamento (CE) n. 1461/2006 della Commissione, del 29 settembre 2006 (GU L 272 del 3.10.2006, pag. 11); regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU L 363 del 20.12.2006, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) n. 1250/2012 della Commissione, del 20 dicembre 2012 (GU L 352 del 21.12.2012, pag. 40); regolamento (UE) n. 517/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU L 158 del 10.6.2013, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) n. 646/2013 della Commissione, del 4 luglio 2013 (GU L 187 del 6.7.2013, pag. 4); regolamento (UE) 2016/1710 del Consiglio, del 27 settembre 2016 (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 1); regolamento (UE) 2017/2061 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 3); e trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri.

Versione consolidata del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (GU L 139 del 29.5.2002, pag. 9), modificato 307 volte al 5 luglio 2019.

Decisione 2005/671/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici (GU L 253 del 29.9.2005, pag. 22), modificata da (cfr. versione consolidata): direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

Decisione 2005/848/CE del Consiglio, del 29 novembre 2005, che attua l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 2580/2001 relativo a misure restrittive specifiche, contro

determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, e che abroga la decisione 2005/722/CE (GU L 314 del 30.11.2005, pag. 46).

Direttiva (UE) 2017/541 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 (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

Regolamento (UE) 2016/1686 del Consiglio, del 20 settembre 2016, che impone misure restrittive supplementari contro l'ISIL (Dàesh) e Al Qaeda e le persone fisiche e giuridiche, le entità e gli organismi a essi associati (GU L 255 del 21.9.2016, pag. 1), modificato da (cfr. versione consolidata): regolamento di esecuzione (UE) 2018/281 del Consiglio, del 26 febbraio 2018 (GU L 54I del 26.2.2018, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2018/999 del Consiglio, del 16 luglio 2018 (GU L 178I del 16.7.2018, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2018/1539 del Consiglio, del 15 ottobre 2018 (GU L 257I del 15.10.2018, pag. 1); regolamento di esecuzione (UE) 2019/270 del Consiglio, del 18 febbraio 2019 (GU L 46I del 18.2.2019, pag. 1).

Decisione (PESC) 2016/1693 del Consiglio, del 20 settembre 2016, concernente misure restrittive nei confronti dell'ISIL (Dàesh) e di Al Qaeda e di persone, gruppi, imprese ed entità a essi associati e che abroga la posizione comune 2002/402/PESC (GU L 255 del 21.9.2016, pag. 25), modificata da (cfr. versione consolidata): decisione (PESC) 2017/1560 del Consiglio, del 14 settembre 2017 (GU L 237 del 15.9.2017, pag. 71); decisione (PESC) 2018/283 del Consiglio, del 26 febbraio 2018 (GU L 54I del 26.2.2018, pag. 6); decisione (PESC) 2018/1000 del Consiglio, del 16 luglio 2018 (GU L 178 del 14.11.2017, pag. 3); decisione (PESC) 2018/1540 del Consiglio, del 15 ottobre 2018 (GU L 257I del 15.10.2018, pag. 3); decisione (PESC) 2019/271 del Consiglio, del 18 febbraio 2019 (GU L 46I del 18.2.2019, pag. 3).

Direttiva (UE) 2017/541 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 (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

Decisione (UE) 2018/889 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (GU L 159 del 22.6.2018, pag. 1).

Decisione (UE) 2018/890 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (GU L 159 del 22.6.2018, pag. 15).

Decisione (PESC) 2019/1341 del Consiglio, dell'8 agosto 2019, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e abroga la decisione (PESC) 2019/25 (GU L 209 del 9.8.2019, pag. 15).

Decisione (PESC) 2020/20 del Consiglio del 13 gennaio 2020 che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e abroga la decisione (PESC) 2019/1341 (GU L 8I del 14.1.2020, pag. 5).

2. Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di terrorismo ([481])

Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft [Convenzione relativa alle infrazioni e determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili], 704 UNTS 219, 14 settembre 1963 (data di entrata in vigore: 4 dicembre 1969).

Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft [Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili], 860 UNTS 105, 16 dicembre 1970 (data di entrata in vigore: 14 ottobre 1971).

Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation [Convenzione per la repressione degli atti illeciti rivolti contro la sicurezza dell'aviazione civile], 974 UNTS 177, 23 settembre 1971 (data di entrata in vigore: 26 gennaio 1973).

Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents [Convenzione per la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici], 1035 UNTS 167, 14 dicembre 1973 (data di entrata in vigore: 20 febbraio 1977).

Convention on the physical protection of nuclear material [Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari], 1456 UNTS 101, 3 marzo 1980 (data di entrata in vigore: 8 febbraio 1987).

International convention against the taking of hostages [Convenzione internazionale relativa alla cattura degli ostaggi], 1316 UNTS 205, 17 dicembre 1979 (data di entrata in vigore: 3 giugno 1983).

Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation, supplementary to the Convention of 23 September 1971 [Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, che integra la convenzione del 23 settembre 1971], 24 febbraio 1988 (data di entrata in vigore: 6 agosto 1989).

Convention on the marking of plastic explosives for the purpose of detection [Convenzione sul contrassegno degli esplosivi plastici e in foglie ai fini del rilevamento], 2122 UNTS 359, 1º marzo 1991 (data di entrata in vigore: 21 giugno 1998).

Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation [Convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima], 1678 UNTS 222, 10 marzo 1988 (data di entrata in vigore: 1º marzo 1992).

Protocol to the convention of 10 March 1988 for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf [Protocollo alla convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse

([481]) NB: non tutte le convenzioni godono dello stesso livello di ratifica/adesione; inoltre, alcune presentano un numero molto limitato di ratifiche/adesioni. In particolare, non tutte le convenzioni sono state ratificate da tutti gli Stati membri o non tutti gli Stati Membri vi hanno aderito. Cfr. anche Assemblea generale delle Nazioni Unite, Measures to Eliminate International Terrorism [Misure per eliminare il terrorismo internazionale] (in inglese) (16 gennaio 1997), A/RES/51/210, punto 6; Assemblea generale delle Nazioni Unite, Measures to eliminate international terrorism (in inglese) (14 dicembre 2012), A/RES/67/99, punti 12 e 13; elenco gestito dal comitato antiterrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (https://www.un.org/sc/ctc/resources/international-legal-instruments).

situate sulla piattaforma continentale], 1768 UNTS 304, 10 marzo 1988 (data di entrata in vigore: 1º marzo 1992).

International convention for the suppression of terrorist bombings [Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo], 2149 UNTS 256, 15 dicembre 1997 (data di entrata in vigore: 23 maggio 2001).

International convention for the suppression of the financing of terrorism [Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo], 3178 UNTS 197, 9 dicembre 1999 (data di entrata in vigore: 10 aprile 2002).

International convention for the suppression of acts of nuclear terrorism [Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare], 2445 UNTS 89, 13 aprile 2005 (data di entrata in vigore: 7 luglio 2007).

Amendment to the convention on the physical protection of nuclear material [Modifica della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari], 8 luglio 2005 (data di entrata in vigore: 8 maggio 2016).

Protocol of 2005 to the convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation [Protocollo del 2005 alla convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima], 14 ottobre 2005 (data di entrata in vigore: 28 luglio 2010).

Protocol of 2005 to the protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf [Protocollo del 2005 al protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale], 14 ottobre 2005 (data di entrata in vigore: 28 luglio 2010).

Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation [Convenzione sulla soppressione di atti illeciti in relazione all'aviazione civile internazionale], 10 settembre 2010 (data di entrata in vigore: 1º luglio 2018).

Protocol supplementary to the convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft [Protocollo supplementare alla convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili], 10 settembre 2010 (data di entrata in vigore: 1º gennaio 2018).

Protocol to amend the convention on offences and certain acts committed on board aircraft [Protocollo che modifica la convenzione relativa alle infrazioni e determinati altri atti compiuti a bordo di aeromobili], 4 aprile 2014 (non ancora in vigore).

3. Risoluzioni selezionate del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia di terrorismo

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1267 (1999), del 15 ottobre 1999, sulla situazione in Afghanistan e su un regime di sanzioni nei confronti delle persone associate ai talebani (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1333 (2000), 19 dicembre 2000, che estende l'embargo aereo e quello finanziario al fine di includere il congelamento di fondi di Osama bin Laden e associati, impone un embargo sulle armi sul territorio dell'Afghanistan controllato dai talebani e un embargo sulla sostanza chimica denominata «anidride acetica» (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1368 (2001), del 12 settembre 2001, sulla condanna degli attacchi dell'11 settembre contro gli Stati Uniti (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1373 (2001), del 28 settembre 2001, sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1377 (2001), del 12 novembre 2001, riguardante gli sforzi per eliminare il terrorismo internazionale (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1390 (2002), del 16 gennaio 2002 ([482]), che modifica ed estende il regime di sanzioni originariamente imposto con le risoluzioni 1267 (1999) e 1333 (2000) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1452 (2002), del 20 dicembre 2002, che introduce alcune eccezioni per lo svincolo di fondi nell'ambito del regime di sanzioni sotto la supervisione del Comitato 1267 (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1456 (2003), del 20 gennaio 2003, sulla dichiarazione dei ministri degli esteri sulla lotta al terrorismo (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1540 (2004), 28 aprile 2004, relativa alla minaccia di proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1566 (2004), 8 ottobre 2004, relativa alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate dal terrorismo (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1624 (2005), del 14 settembre 2005, sul divieto di istigazione a commettere atti terroristici (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2133 (2014), del 27 gennaio 2014, sulla prevenzione del rapimento e della cattura di ostaggi commessi da gruppi terroristici (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2178 (2014), 24 settembre 2014, sui combattenti terroristi stranieri (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2253 (2015), del 17 dicembre 2015, sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici (e che stabilisce che l'elenco delle sanzioni contro Al-Qaeda sarà da questo momento in poi noto come l'elenco delle sanzioni contro l'ISIL (Da'esh) e Al-Qaeda) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2368 (2017), del 20 luglio 2017, sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate da atti terroristici: rinnovo

([482]) Aggiornata il 2013.

e aggiornamento del regime di sanzioni 1267/1989/2253 nei confronti di ISIL (Da'esh) e Al-Qaida (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2370 (2017), del 2 agosto 2017, sulla prevenzione dell'acquisizione di armi da parte di terroristi (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2388 (2017), del 21 settembre 2017, sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (tratta di esseri umani) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2396 (2017), del 21 dicembre 2017, sui combattenti terroristi stranieri (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2427 (2018), del 9 luglio 2018, sui bambini coinvolti nei conflitti armati (in inglese).

Per un elenco completo, cfr. Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, elenco delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

4. Selezione di strumenti del Consiglio d'Europa in materia di terrorismo

Convenzione europea per la repressione del terrorismo, STE n. 90, del 27 gennaio 1977 (data di entrata in vigore: 4 agosto 1978) (in inglese).

Consiglio d'Europa, Convenzione per la prevenzione del terrorismo, STE n. 196, del 16 maggio 2005 (data di entrata in vigore: 1º giugno 2007) (in inglese) ([483]).

Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, STE n. 217, del 22 ottobre 2015 (data di entrata in vigore: 1º luglio 2017) ([484]).

([483]) Non ratificata da tutti gli Stati membri ma ratificata dall'UE.
([484]) Non ratificata da tutti gli Stati membri ma ratificata dall'UE.

Appendice C: Selezione di disposizioni giuridiche internazionali pertinenti

1. Statuto di Roma

Articolo 7

Crimini contro l'umanità

1. Ai fini del presente Statuto, per «crimine contro l'umanità» s'intende uno qualsiasi degli atti di seguito elencati, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco:

   (a) omicidio;

   (b) sterminio;

   (c) riduzione in schiavitù;

   (d) deportazione o trasferimento forzato della popolazione;

   (e) incarcerazione o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale;

   (f) tortura;

   (g) stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata o altre forme di violenza sessuale di analoga gravità;

   (h) persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti previsti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte;

   (i) sparizione forzata di persone;

   (j) crimine di apartheid;

   (k) altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale.

2. Agli effetti del paragrafo 1:

(a) per «attacco diretto contro popolazioni civili» s'intendono le condotte che implicano la reiterata commissione di atti previsti al paragrafo 1 contro qualsivoglia popolazione civile, in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione diretto a realizzare tale attacco;

(b) per «sterminio» s'intende il sottoporre intenzionalmente le persone a condizioni di vita dirette a cagionare tra l'altro la distruzione di parte della popolazione, quali impedire l'accesso al vitto e alle medicine;

(c) per «riduzione in schiavitù» s'intende l'esercizio su una persona di uno qualsiasi o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso della tratta degli esseri umani, in particolare di donne e bambini;

(d) per «deportazione o trasferimento forzato della popolazione» s'intende la rimozione delle persone, per mezzo di espulsione o con altri mezzi coercitivi, dalla regione nella quale le stesse si trovano legittimamente, in assenza di ragioni previste dal diritto internazionale che lo consentano;

(e) per «tortura» s'intende l'infliggere intenzionalmente gravi dolori o sofferenze, fisiche o mentali, ad una persona di cui si abbia la custodia o il controllo; in tale termine non rientrano i dolori o le sofferenze derivanti esclusivamente da sanzioni legittime, che siano inscindibilmente connessi a tali sanzioni o dalle stesse incidentalmente occasionati;

(f) per «gravidanza forzata» s'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale. La presente definizione non può essere in alcun modo interpretata in maniera tale da pregiudicare l'applicazione delle normative nazionali in materia di gravidanza;

(g) per «persecuzione» s'intende l'intenzionale e grave privazione dei diritti fondamentali in violazione del diritto internazionale, per ragioni connesse all'identità del gruppo o della collettività;

(h) per «crimine di apartheid» s'intendono gli atti inumani di carattere analogo a quelli indicati nelle disposizioni del paragrafo 1, commessi nel contesto di un regime istituzionalizzato di oppressione sistematica e di dominazione da parte di un gruppo razziale su altro o altri gruppi razziali, ed al fine di perpetuare tale regime;

(i) per «sparizione forzata di persone» s'intende l'arresto, la detenzione o il rapimento delle persone da parte o con l'autorizzazione, il supporto o l'acquiescenza di uno Stato o di un'organizzazione politica, che in seguito rifiutino di riconoscere la privazione della libertà o di dare informazioni sulla sorte di tali persone o sul luogo ove le stesse si trovano, nell'intento di sottrarle alla protezione della legge per un prolungato periodo di tempo.

3. Ai fini del presente Statuto con il termine «genere» si fa riferimento ai due sessi, maschile e femminile, nel contesto sociale. Tale termine non implica alcun altro significato di quello sopra menzionato.

Articolo 8 ([485])

Crimini di guerra

1. La Corte ha competenza a giudicare sui crimini di guerra, in particolare quando commessi come parte di un piano o di un disegno politico, o come parte di una serie di crimini analoghi commessi su larga scala.

2. Agli effetti dello Statuto s'intende per «crimini di guerra»:

   (a) gravi violazioni della convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949, vale a dire uno qualsiasi dei seguenti atti posti in essere contro persone o beni protetti dalle disposizioni delle convenzioni di Ginevra:

      (i) commettere omicidio volontario;

      (ii) infliggere torture o trattamenti inumani, compresi esperimenti biologici;

      (iii) cagionare volontariamente grandi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute;

      (iv) distruzione ed appropriazione di beni, non giustificate da necessità militari o compiute su larga scala illegalmente ed arbitrariamente;

      (v) costringere un prigioniero di guerra o altra persona protetta a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica;

      (vi) privare volontariamente un prigioniero di guerra o altra persona protetta del suo diritto ad un equo e regolare processo;

      (vii) deportare, trasferire o detenere illegalmente;

      (viii) prendere ostaggi.

   (b) Altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati internazionali, ossia uno qualsiasi dei seguenti atti:

      (ii) dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro singoli civili che non partecipino direttamente alle ostilità;

      (iii) dirigere intenzionalmente attacchi contro beni di carattere civile, ossia beni che non siano obiettivi militari;

      (iv) dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, nella

([485]) Il punto 2, lettera e), punti da xiii) a xv) sono stati modificati dalla risoluzione RC/Res.5 dell'11 giugno 2010 [che ha aggiunto al punto 2, alla lettera e), i punti da xiii) a xv)].

misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili previste dal diritto internazionale dei conflitti armati;

(v) lanciare intenzionalmente attacchi nella consapevolezza che gli stessi avranno come conseguenza la perdita di vite umane tra la popolazione civile, lesioni a civili o danni a beni civili ovvero danni diffusi, duraturi e gravi all'ambiente naturale che siano manifestamente eccessivi rispetto all'insieme dei concreti e diretti vantaggi militari previsti;

(vi) attaccare o bombardare con qualsiasi mezzo città, villaggi, abitazioni o costruzioni che non siano difesi, e che non costituiscano obiettivi militari;

(vii) uccidere o ferire combattenti che, avendo deposto le armi o non avendo ulteriori mezzi di difesa, si siano arresi senza condizioni;

(viii) fare uso improprio della bandiera bianca, della bandiera o delle insegne militari e dell'uniforme del nemico o delle Nazioni Unite nonché degli emblemi distintivi delle convenzioni di Ginevra, cagionando in tal modo la perdita di vite umane o gravi lesioni personali;

(ix) trasferire, direttamente o indirettamente, ad opera di una potenza occupante, parte della propria popolazione civile nei territori occupati o deportare e trasferire tutta o parte della popolazione del territorio occupato all'interno o all'esterno di tale territorio;

(x) dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'istruzione, all'arte, alla scienza o a scopi umanitari, a monumenti storici, a ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati e i feriti, purché tali edifici non siano obiettivi militari;

(xi) assoggettare coloro che si trovano in potere del nemico a mutilazioni fisiche o ad esperimenti medici o scientifici di qualsiasi tipo, non giustificati da trattamenti medici, dentari od ospedalieri delle persone coinvolte né compiuti nel loro interesse, che cagionano la morte di tali persone e ne danneggiano gravemente la salute;

(xii) uccidere o ferire a tradimento individui appartenenti alla nazione o all'esercito nemico;

(xiii) dichiarare che nessuno avrà salva la vita;

(xiv) distruggere o confiscare beni del nemico, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità della guerra;

(xv) dichiarare aboliti, sospesi od improcedibili in giudizio diritti ed azioni dei cittadini della parte ostile;

(xvi) costringere i cittadini della nazione nemica, anche se al servizio del belligerante prima dell'inizio della guerra, a prendere parte ad operazioni di guerra dirette contro il proprio paese;

(xvii) saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto;

(xviii) utilizzare veleno o armi velenose;

(xix) utilizzare gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi;

(xx) utilizzare proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano, quali i proiettili con un involucro duro che non ricopre interamente la parte centrale o quelli perforati ad intaglio;

(xxi) utilizzare armi, proiettili, materie e metodi di guerra con caratteristiche tali da cagionare lesioni superflue o sofferenze non necessarie, o che colpiscano per loro natura in modo indiscriminato in violazione del diritto internazionale dei conflitti armati, a condizione che tali armi, proiettili, materie e metodi di guerra siano oggetto di un divieto d'uso generalizzato e rientrino tra quelli elencati in un allegato annesso al presente Statuto, a mezzo di un emendamento adottato in conformità delle disposizioni in materia contenute negli articoli 121 e 123;

(xxii) violare la dignità della persona, in particolare utilizzando trattamenti umilianti e degradanti;

(xxiii) stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera f), imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente una violazione grave delle convenzioni di Ginevra;

(xxiv) utilizzare la presenza di un civile o di altra persona protetta per evitare che taluni siti, zone o forze militari divengano il bersaglio di operazioni militari;

(xxv) dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici, materiali, personale ed unità e mezzi di trasporto sanitari, che usino, in conformità con il diritto internazionale, gli emblemi distintivi previsti dalle convenzioni di Ginevra;

(xxvi) affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso il fatto di impedire volontariamente l'invio dei soccorsi previsti dalle convenzioni di Ginevra;

(xxvii) reclutare o arruolare fanciulli di età inferiore ai quindici anni nelle forze armate nazionali o farli partecipare attivamente alle ostilità.

(c) In ipotesi di conflitto armato non di carattere internazionale, gravi violazioni dell'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, ossia uno qualsiasi degli atti di seguito enumerati, commessi contro coloro che non partecipano direttamente alle ostilità, ivi compresi i membri delle forze armate che hanno deposto le armi e coloro che non sono in grado di combattere per malattia, ferite, stato di detenzione o per qualsiasi altra causa:

(i) commettere atti di violenza contro la vita e l'integrità della persona, in particolare l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli e le torture;

(ii) violare la dignità personale, in particolare utilizzando trattamenti umilianti e degradanti;

(iii) prendere ostaggi;

(iv) emettere sentenze ed eseguirle senza un preventivo giudizio, svolto avanti un tribunale regolarmente costituito che offre tutte le garanzie giudiziarie generalmente riconosciute come indispensabili.

(d) Il paragrafo 2, lettera c), si applica ai conflitti armati non di carattere internazionale e non si applica quindi a situazioni interne di disordine e tensione quali sommosse, atti di violenza sporadici e isolati o atti di natura analoga.

(e) Altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati non di carattere internazionale, vale a dire uno qualsiasi dei seguenti atti:

(i) dirigere intenzionalmente attacchi contro popolazioni civili in quanto tali o contro singoli civili che non partecipino direttamente alle ostilità;

(ii) dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici, materiali, personale ed unità e mezzi di trasporto sanitari, che usino, in conformità con il diritto internazionale, gli emblemi distintivi previsti dalle convenzioni di Ginevra;

(iii) dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, nella misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili previste dal diritto internazionale dei conflitti armati;

(iv) dirigere intenzionalmente attacchi contro edifici dedicati al culto, all'istruzione, all'arte, alla scienza o a scopi umanitari, a monumenti storici, a ospedali e luoghi dove sono riuniti i malati e i feriti, purché tali edifici non siano obiettivi militari;

(v) saccheggiare città o località, ancorché prese d'assalto;

(vi) stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera f), imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente una violazione grave dell'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra;

(vii) reclutare o arruolare minori di età inferiore ai quindici anni nelle forze o nei gruppi armati oppure relativo utilizzo per partecipare attivamente alle ostilità;

(viii) disporre un diverso dislocamento della popolazione civile per ragioni correlate al conflitto, se non lo richiedano la sicurezza dei civili coinvolti o inderogabili ragioni militari;

(ix) uccidere o ferire a tradimento un combattente avversario;

(x) dichiarare che nessuno avrà salva la vita;

(xi) assoggettare coloro che si trovano in potere della parte avversa nel conflitto a mutilazioni fisiche o ad esperimenti medici o scientifici di qualsiasi tipo, non giustificati da trattamenti medici, dentari od ospedalieri delle persone coinvolte né compiuti nel loro interesse, che cagionano la morte di tali persone e ne danneggiano gravemente la salute;

(xii) distruggere o confiscare beni dell'avversario, a meno che la confisca o la distruzione non siano imperativamente richieste dalle necessità del conflitto;

(xiii) utilizzare veleno o armi velenose;

(xiv) utilizzare gas asfissianti, gas tossici o gas simili nonché tutti i liquidi, le materie o i procedimenti analoghi;

(xv) utilizzare proiettili che si espandono o si appiattiscono facilmente all'interno del corpo umano, quali i proiettili con un involucro duro che non ricopre interamente la parte centrale o quelli perforati ad intaglio.

(f) Il paragrafo 2, lettera e), si applica ai conflitti armati non di carattere internazionale e pertanto non si applica a situazioni interne di disordine e tensione quali sommosse, atti di violenza sporadici e isolati o atti di natura analoga. Si applica ai conflitti armati che si verificano nel territorio di uno Stato ove si svolga un prolungato conflitto armato tra le forze armate governative e gruppi armati organizzati, o tra altri gruppi.

3. Nulla di quanto contenuto nelle disposizioni del paragrafo 2, lettere c) ed e) può avere incidenza sulle responsabilità dei governi di mantenere o ristabilire l'ordine pubblico all'interno dello Stato o di difendere l'unità e l'integrità territoriale dello Stato con ogni mezzo legittimo.

Articolo 8 bis ([486])

Crimine di aggressione

1. Ai fini dello Statuto, per «crimine di aggressione» s'intende la pianificazione, la preparazione, l'avvio o l'esecuzione, da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione che per carattere, gravità e portata costituisce una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite.

([486]) Inserito mediante la risoluzione RC/Res.6 dell'11 giugno 2010.

2. Ai fini del paragrafo 1, per «atto di aggressione» s'intende l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite. Indipendentemente dall'esistenza di una dichiarazione di guerra, in conformità alla risoluzione 3314 (XXIX) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1974, i seguenti atti sono atti di aggressione:

   (a) l'invasione o l'attacco da parte di forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato o qualunque occupazione militare, anche temporanea, che risulti da detta invasione o attacco o qualunque annessione, mediante l'uso della forza, del territorio di un altro Stato o di parte dello stesso;

   (b) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato contro il territorio di un altro Stato o l'impiego di qualsiasi altra arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato;

   (c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato;

   (d) l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree di un altro Stato o contro la sua flotta navale o aerea;

   (e) l'utilizzo delle forze armate di uno Stato che si trovano nel territorio di un altro Stato con l'accordo di quest'ultimo, in violazione delle condizioni stabilite nell'accordo, o qualunque prolungamento della loro presenza in detto territorio dopo il termine dell'accordo;

   (f) il fatto che uno Stato permetta che il suo territorio, messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per commettere un atto di aggressione contro uno Stato terzo;

   (g) l'invio da parte di uno Stato, o in suo nome, di bande, gruppi, forze irregolari o mercenari armati che compiano atti di forza armata contro un altro Stato di gravità tale da essere equiparabili agli atti sopra citati o che partecipino in modo sostanziale a detti atti.

Articolo 25

Responsabilità penale individuale

1. La Corte ha competenza giurisdizionale sulle persone fisiche in conformità al presente Statuto.

2. Chiunque commette un crimine sottoposto alla competenza giurisdizionale della Corte è individualmente responsabile e può essere punito secondo il presente Statuto.

3. In conformità del presente Statuto, una persona è penalmente responsabile e può essere punita per un reato di competenza giurisdizionale della Corte:

   (a) quando commette tale reato a titolo individuale o insieme ad un'altra persona o tramite un'altra persona, a prescindere se quest'ultima è o meno penalmente responsabile;

(b) quando ordina, sollecita o incoraggia la perpetrazione di tale reato, nella misura in cui vi è perpetrazione o tentativo di perpetrazione di reato;

(c) quando, in vista di agevolare la perpetrazione di tale reato, essa fornisce il suo aiuto, la sua partecipazione o ogni altra forma di assistenza alla perpetrazione o al tentativo di perpetrazione di tale reato, ivi compresi i mezzi per farlo;

(d) quando contribuisce in ogni altra maniera alla perpetrazione o al tentativo di perpetrazione di tale reato da parte di un gruppo di persone che agiscono di comune accordo. Tale contributo deve essere intenzionale e a seconda dei casi:

(i) mirare a facilitare l'attività criminale o il progetto criminale del gruppo, nella misura in cui tale attività o progetto comportano la commissione di un reato soggetto alla giurisdizione della Corte; o

(ii) essere fornito in piena consapevolezza dell'intento del gruppo di commettere il reato;

(e) quando, trattandosi di un crimine di genocidio, incita direttamente e pubblicamente altrui a commetterlo;

(f) quando tenta di commettere il reato mediante atti che per via del loro carattere sostanziale rappresentano un inizio di esecuzione, senza tuttavia portare a termine il reato per via di circostanze indipendenti dalla sua volontà. Tuttavia la persona che desiste dallo sforzo volto a commettere il reato o ne impedisce in qualche modo l'espletamento non può essere punita in forza del presente Statuto per il suo tentativo, qualora abbia completamente e volontariamente desistito dal suo fine criminale.

3 *bis.* Con riferimento al crimine di aggressione, le disposizioni del presente articolo trovano applicazione solo per le persone in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato.

4. Nessuna disposizione del presente Statuto relativa alla responsabilità penale degli individui pregiudica la responsabilità degli Stati ai sensi del diritto internazionale.

Articolo 26

Esclusione della competenza giurisdizionale nei confronti di persone di età inferiore a diciotto anni

La Corte non ha competenza giurisdizionale nei confronti di una persona minore di 18 anni al momento della pretesa perpetrazione di un crimine.

Articolo 27

Irrilevanza della qualifica ufficiale

1. Il presente Statuto si applica a tutti in modo uguale senza qualsivoglia distinzione basata sulla qualifica ufficiale. In modo particolare la qualifica ufficiale di capo di Stato o di governo,

di membro di un governo o di un parlamento, di rappresentante eletto o di agente di uno Stato non esonera in alcun caso una persona dalla sua responsabilità penale per quanto concerne il presente Statuto e non costituisce in quanto tale motivo di riduzione della pena.

2. Le immunità o regole di procedura speciale eventualmente inerenti alla qualifica ufficiale di una persona in forza del diritto interno o del diritto internazionale non vietano alla Corte di esercitare la sua competenza nei confronti di questa persona.

Articolo 28

Responsabilità dei capi militari e di altri superiori gerarchici

Oltre agli altri motivi di responsabilità penale secondo il presente Statuto per reati soggetti alla competenza giurisdizionale della Corte:

(a) un comandante militare o una persona facente effettivamente funzione di comandante militare è penalmente responsabile dei crimini di competenza della Corte commessi da forze poste sotto il suo effettivo comando o controllo o sotto la sua effettiva autorità e controllo, a seconda dei casi, quando non abbia esercitato un opportuno controllo su queste forze nei seguenti casi:

(i) tale capo militare o persona sapeva o, date le circostanze, avrebbe dovuto sapere che le forze commettevano o stavano per commettere tali crimini; e

(ii) tale capo militare o persona non ha preso tutte le misure necessarie e ragionevoli in suo potere per impedirne o reprimerne l'esecuzione o per sottoporre la questione alle autorità competenti a fini d'inchiesta e di azioni giudiziarie;

(b) per quanto concerne le relazioni fra superiore gerarchico e sottoposti, non descritte alla lettera a), il superiore gerarchico è penalmente responsabile per i reati di competenza della Corte commessi da sottoposti sotto la sua effettiva autorità o controllo, qualora egli non abbia esercitato un opportuno controllo su tali sottoposti nelle seguenti circostanze:

(i) il superiore gerarchico era a conoscenza, o ha deliberatamente trascurato di tenere conto di informazioni che indicavano chiaramente che tali sottoposti commettevano o stavano per commettere detti crimini;

(ii) i crimini erano inerenti ad attività sotto la sua effettiva autorità e responsabilità; e

(iii) il superiore gerarchico non ha preso tutte le misure necessarie e ragionevoli in suo potere per impedirne o reprimerne l'esecuzione o per sottoporre la questione alle autorità competenti ai fini d'inchiesta e di esercizio dell'azione penale.

Articolo 29

Imprescrittibilità

I crimini di competenza della Corte non sono soggetti ad alcun termine di prescrizione.

Articolo 30

Elementi psicologici

1. Salvo diversa disposizione, una persona non è penalmente responsabile e può essere punita per un crimine di competenza della Corte solo se l'elemento materiale è accompagnato da intenzione e consapevolezza.

2. Ai sensi del presente articolo, vi è intenzione quando:

   (a) trattandosi di un comportamento, una persona intende adottare tale comportamento;

   (b) trattandosi di una conseguenza, una persona intende causare tale conseguenza o è consapevole che quest'ultima avverrà nel corso normale degli eventi.

3. Vi è «consapevolezza» ai sensi del presente articolo quando una persona è cosciente dell'esistenza di una determinata circostanza o che una conseguenza avverrà nel corso normale degli eventi. «Intenzionalmente» e «con cognizione di causa» vanno interpretati di conseguenza.

Articolo 31

Motivi di esclusione della responsabilità penale

1. Oltre agli altri motivi di esclusione della responsabilità penale previsti dal presente Statuto, una persona non è penalmente responsabile se al momento del suo comportamento:

   (a) essa soffriva di una malattia o di un deficit mentale che le impediva di valutare l'illiceità o la natura del suo comportamento o la capacità di controllare il suo comportamento per conformarsi alle prescrizioni di legge;

   (b) era in uno Stato d'intossicazione che le precludeva la facoltà di comprendere il carattere delittuoso o la natura del suo comportamento, o di controllarlo per conformarsi alle prescrizioni di legge, a meno che non si fosse volontariamente intossicata pur sapendo, come risulta dalle circostanze, che per via della sua intossicazione, essa avrebbe con ogni probabilità adottato un comportamento costituente un crimine di competenza della Corte o non abbia tenuto conto di tale probabilità;

   (c) essa ha agito in modo ragionevole per difendere sé stessa, per difendere un'altra persona o, in caso di crimini di guerra, per difendere beni essenziali alla propria sopravvivenza o a quella di terzi, o essenziali per l'adempimento di una missione militare contro un ricorso imminente od illecito alla forza, proporzionalmente all'ampiezza del pericolo incorso da essa o dall'altra persona o dai beni protetti. Il fatto che la persona abbia partecipato ad un'operazione difensiva svolta da forze armate non costituisce di per sé motivo di esonero dalla responsabilità penale a titolo del presente capoverso;

(d) il comportamento qualificato come soggetto alla competenza giurisdizionale della Corte è stato adottato sotto una coercizione risultante da una minaccia di morte imminente o da un grave pericolo continuo o imminente per l'integrità di tale persona o di un'altra persona e la persona ha agito spinta dal bisogno ed in modo ragionevole per allontanare tale minaccia, a patto che non abbia inteso causare un danno maggiore di quello che cercava di evitare. Tale minaccia può essere stata:

(i) esercitata da altre persone; o

(ii) costituita da altre circostanze indipendenti dalla sua volontà.

2. La Corte si pronuncia in merito all'applicabilità dei motivi di esclusione dalla responsabilità penale previsti nel presente Statuto al caso sottoposto al suo esame.

3. Durante il processo la Corte può tenere conto di un motivo di esonero diverso da quelli previsti al paragrafo 1, se tale motivo discende dal diritto applicabile enunciato all'articolo 21. Le procedure di esame di tale motivo di esclusione sono previste nel *regolamento di procedura e di prova*.

Articolo 32

Errore di fatto o di diritto

1. Un errore di fatto è un motivo per l'esclusione della responsabilità penale solo se annulla l'elemento psicologico richiesto dal reato.

2. Un errore di diritto concernente la questione di sapere se un determinato tipo di comportamento costituisce un reato soggetto alla competenza giurisdizionale della Corte non è motivo di esclusione dalla responsabilità penale. Tuttavia, un errore di diritto può essere motivo di esclusione dalla responsabilità penale quando annulla l'elemento psicologico del reato, o sulla base di quanto previsto dall'articolo 33.

Articolo 33

Ordini di superiori gerarchici e disposizioni di legge

1. Il fatto che un reato soggetto alla competenza giurisdizionale della Corte sia stato commesso da una persona in esecuzione di un ordine di un governo o di un superiore militare o civile non esonera tale persona dalla sua responsabilità penale, salvo se:

(a) la persona aveva l'obbligo giuridico di ubbidire agli ordini del governo o del superiore in questione;

(b) la persona non sapeva che l'ordine fosse illegale; e

(c) l'ordine non era manifestamente illegale.

2. Ai fini del presente articolo, gli ordini di commettere un genocidio o crimini contro l'umanità sono manifestamente illegali.

2. Carta delle Nazioni Unite

Capitolo I Fini e principi

Articolo 1

I fini delle Nazioni Unite sono:

1. mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo scopo: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai princìpi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace;

2. sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;

3. conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione;

4. costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni.

Articolo 2

1. L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'articolo 1, devono agire in conformità ai seguenti principi.

2. L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri.

3. I Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti e i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto.

4. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo.

5. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

6. I Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva.

7. L'Organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi princìpi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

8. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII.

Appendice D: Antecedenti dello Statuto di Roma

La presente appendice illustra gli antecedenti dello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* ([487]) (in appresso: lo «Statuto di Roma»). Tali antecedenti riguardano:

— accordo di Londra del 1945;

— gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949;

— articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949;

— protocolli addizionali I e II alle convenzioni di Ginevra del 1977;

— organi giudiziari ad hoc delle Nazioni Unite;

— convenzione sul crimine di genocidio del 1948;

— reati ai sensi del diritto internazionale consuetudinario.

1. Accordo di Londra

L'accordo di Londra ha istituito il Tribunale militare internazionale (IMT) con sede a Norimberga. L'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo ([488]), definiva come segue i reati rientranti nella competenza giurisdizionale dello stesso:

Articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale

[...] I seguenti atti, o uno qualsiasi di essi, costituiscono crimini sottoposti alla competenza giurisdizionale del Tribunale e comportano una responsabilità individuale:

(a) «crimini contro la pace»: ossia, la progettazione, la preparazione, lo scatenamento o la continuazione di una guerra di aggressione, o di una guerra in violazione dei trattati, degli accordi o delle garanzie internazionali, o la partecipazione a un piano concertato o a un complotto per commettere una delle precedenti azioni;

(b) «crimini di guerra»: ossia, violazioni delle leggi o degli usi di guerra. Tali violazioni comprendono, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, l'assassinio, il maltrattamento o la deportazione per lavori forzati o per qualsiasi altro fine della popolazione civile dei o nei territori occupati, l'assassinio o il maltrattamento di prigionieri di guerra o di naufraghi, l'esecuzione di ostaggi, il saccheggio di beni pubblici o privati, la distruzione ingiustificata di città o villaggi ovvero le devastazioni non giustificate da necessità militari;

([487]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, per maggiori informazioni cfr. sezione 3.3.1.1.

([488]) Accordo per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo e statuto del Tribunale militare internazionale dell'8 agosto 1945, 82 UNTS 279, 8 agosto 1945 («accordo di Londra») (data di entrata in vigore: 8 agosto 1945), articolo 2.

(c) «crimini contro l'umanità»: vale a dire l'assassino, lo sterminio, la riduzione in schiavitù, la deportazione e qualsiasi altro atto inumano commesso ai danni di una qualsiasi popolazione civile, prima o durante una guerra, ovvero le persecuzioni per motivi politici, razziali o religiosi nell'esecuzione o in relazione a reati rientranti nella competenza giurisdizionale del Tribunale, in violazione o meno del diritto interno del paese nei quali sono stati commessi. […]

2. Gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

Ciascuna delle quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 impone alle sue alte parti contraenti di perseguire e punire le persone che commettono o ordinano la commissione di una **grave violazione** della convenzione in questione ([489]). Tali gravi violazioni riguardano uno degli atti elencati nella tabella 18 in appresso, se commessi contro persone o beni protetti dalla pertinente convenzione ([490]).

Tabella 18: gravi violazioni delle quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

	Convenzioni				Gravi violazioni
	I	II	III	IV	
1	✔	✔	✔	✔	Omicidio volontario.
2	✔	✔	✔	✔	Tortura o trattamenti inumani, compresi esperimenti biologici.
3	✔	✔	✔	✔	Inflizione volontaria di grandi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute.
4	✔	✔	✘	✔	Distruzione ed appropriazione di beni, non giustificate da necessità militari o compiute su larga scala illegalmente ed arbitrariamente.
5	✘	✘	✔	✔	Costrizione di una persona protetta a prestare servizio nelle forze armate di una potenza nemica.
6	✘	✘	✔	✔	Privazione volontaria di una persona protetta del suo diritto a un equo e regolare processo.
7	✘	✘	✘	✔	Deportazione, trasferimento o detenzione illegale di una persona protetta.
8	✘	✘	✘	✔	Cattura di ostaggi.

Ogni grave violazione delle convenzioni di Ginevra costituisce un crimine di guerra ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati.

Occorre osservare che le disposizioni delle convenzioni di Ginevra, comprese quelle relative a gravi violazioni, si applicano soltanto a una situazione di **conflitto armato internazionale**

([489]) Convenzione di Ginevra (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, 75 UNTS 31, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950), articolo 49 (testo ufficiale in inglese); Convenzione di Ginevra (II) per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare , 75 UNTS 85, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950), articolo 50 (testo ufficiale in inglese); Convenzione di Ginevra (III) relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 75 UNTS 135, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950), articolo 129 (testo ufficiale in inglese); Convenzione di Ginevra (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, 75 UNTS 287, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950), articolo 146 (testo ufficiale in inglese).

([490]) Convenzione di Ginevra (I), articolo 50; Convenzione di Ginevra (II), articolo 51; Convenzione di Ginevra (III), articolo 130; Convenzione di Ginevra (IV), articolo 147.

(ossia un conflitto armato tra Stati) ([491]), fatta eccezione per l'«articolo 3 comune» a tali convenzioni, che vieta determinati atti in caso di **conflitto armato non di carattere internazionale**.

3. Articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

L'articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra prevede quanto segue:

Articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra

Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita, il censo, o altro criterio analogo.

A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:

(a) atti di violenza contro la vita e l'integrità della persona, in particolare l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli e le torture;

(b) la cattura di ostaggi;

(c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;

(d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.

[…]

Occorre osservare che non tutte le violazioni delle convenzioni di Ginevra o del diritto internazionale e delle consuetudini della guerra più in generale (di seguito «diritto internazionale umanitario» o «diritto internazionale dei conflitti armati») costituiscono un reato ai sensi del diritto internazionale. Di conseguenza, al momento dell'adozione della convenzione sullo status dei rifugiati del 1951, gli atti vietati ai sensi dell'articolo 3 comune non erano considerati crimini di guerra. Ciò vale, in particolare, in ragione del fatto che l'articolo 3 comune aveva, per la prima volta, appena esteso la portata del diritto internazionale umanitario basato sui trattati ai conflitti armati non internazionali, tradizionalmente considerati come una questione meramente interna.

Il diritto internazionale umanitario e, più specificamente, il diritto concernente i crimini di guerra hanno tuttavia conosciuto uno sviluppo notevole negli ultimi decenni. Attualmente si ammette che le norme di cui all'articolo 3 comune facciano parte del diritto internazionale

([491]) Cfr. ICTY (Camera d'appello), decisione del 2 ottobre 1995, Pubblico ministero/Duško Tadić, IT-94-1-A, punti 81-84, che conferma che le disposizioni concernenti le «gravi violazioni» delle convenzioni di Ginevra si applicano soltanto nel contesto di conflitti armati internazionali.

consuetudinario ([492]) e che una grave violazione di tali norme costituisca un crimine di guerra ai sensi dello stesso diritto ([493]). Nel 1994 gli atti vietati dall'articolo 3 comune in caso di conflitto armato non internazionale sono stati espressamente definiti nello statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) come reati rientranti nella competenza giurisdizionale di tale organo giudiziario ([494]), anche se in quel momento era ancora discutibile se tali atti costituissero crimini di guerra ([495]). Nel 1995, tuttavia, la Camera d'appello dell'ICTY ha statuito in via definitiva nella causa *Tadić* che gli atti vietati dall'articolo 3 comune in caso di conflitto armato non internazionale sono effettivamente crimini di guerra ([496]). La decisione *Tadić* è stata rivoluzionaria, non da ultimo in ragione del fatto che ha stabilito che **tutte le «gravi violazioni» del diritto internazionale umanitario sono crimini di guerra** ([497]).

Secondo l'interpretazione dell'UNHCR, la nozione di «crimini di guerra» non si applica a **tutte** le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario nei conflitti armati non internazionali, bensì a quelle che soddisfano i criteri stabiliti dall'ICTY nella causa *Tadić*:

> la Camera d'appello ritiene opportuno specificare le condizioni che devono essere soddisfatte affinché l'articolo 3 diventi applicabile. Affinché un reato possa essere perseguito dinanzi al Tribunale internazionale ai sensi dell'articolo 3 occorre siano soddisfatte le seguenti condizioni:
>
> (i) la violazione deve costituire una violazione di una norma del diritto internazionale umanitario;
>
> (ii) la norma deve avere natura consuetudinaria o, se rientra nel diritto dei trattati, occorre siano soddisfatte le condizioni richieste;
>
> (iii) la violazione deve essere «grave», ossia costituire una violazione di una norma che tutela valori importanti, e deve comportare conseguenze gravi per la vittima. Di conseguenza, il fatto che ad esempio un combattente si limiti ad appropriarsi di una pagnotta in un villaggio occupato non costituirebbe una «grave violazione del diritto internazionale umanitario», sebbene possa essere considerato in contrasto con il principio fondamentale di cui all'articolo 46, paragrafo 1, dei regolamenti dell'Aia (e la corrispondente norma del diritto internazionale consuetudinario) secondo cui «la proprietà privata deve essere rispettata» da qualsiasi esercito che occupa un territorio nemico;
>
> (iv) la violazione della norma deve comportare, secondo il diritto consuetudinario o convenzionale, la responsabilità penale individuale della persona che viola detta norma.

([492]) CIG, sentenza del 27 giugno 1986, Causa riguardante attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua/Stati Uniti d'America), Relazioni CIG 1986, punto 218.

([493]) ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491, punti da 128 a 134.

([494]) Statuto dell'ICTR, allegato alla risoluzione 955(1994) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (8 novembre 1994) UN Doc S/RES/955(1994), articolo 4. Lo Statuto dell'ICTR è stato successivamente modificato da ulteriori risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. versione consolidata del 31 gennaio 2010.

([495]) Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994) [Relazione del segretario generale ai sensi del punto 5 della risoluzione 955 (1994) del Consiglio di sicurezza], 13 febbraio 1995, UN Doc. S/1995/134, punti 11 e 12.

([496]) ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491, punti da 128 a 134.

([497]) ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491, punto 94. Cfr. anche, più in generale, J.-M. Henckaerts e L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules* (CUP, 2005, ristampa con correzioni del 2009), op. cit., norma 156, pagg. 569-603 (disponibile anche presso CICR, *Customary IHL Database* [Banca dati del diritto internazionale umanitario consuetudinario], Rule 156: Definition of War Crimes [Norma 156: definizione di crimini di guerra]).

Ne consegue che non importa se la «grave violazione» si sia verificata nel contesto di un conflitto armato interno o internazionale, purché siano soddisfatte le prescrizioni di cui sopra ([498]).

4. Protocolli addizionali I e II alle convenzioni di Ginevra

Nel 1977 sono stati adottati due protocolli addizionali alle convenzioni di Ginevra (cfr. tabella 19).

Tabella 19: protocolli addizionali I e II alle convenzioni di Ginevra

I	Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) ([499])
II	Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II) ([500])

Il protocollo addizionale I integra le disposizioni delle convenzioni di Ginevra ed estende la protezione a ulteriori categorie di persone. Prevede che le situazioni di conflitto armato internazionale comprendano «conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di autodeterminazione» ([501]). Il protocollo definisce inoltre ulteriori «gravi violazioni» ([502]) che, unitamente a quelle citate dalle convenzioni di Ginevra, sono espressamente definite come «crimini di guerra» ([503]).

Il protocollo addizionale II sviluppa e integra l'articolo 3 comune. Il suo ambito di applicazione è tuttavia limitato ai conflitti armati non internazionali in cui lo Stato è una delle parti ([504]), mentre l'articolo 3 comune si applica anche ai conflitti armati non internazionali esclusivamente tra gruppi armati non statali ([505]). Nel 1995, nella causa *Tadić*, la Camera d'appello dell'ICTY ha statuito che numerose delle disposizioni del protocollo addizionale II si sono cristallizzate quali parte del diritto internazionale consuetudinario e che le gravi violazioni di tali disposizioni costituiscono crimini di guerra ai sensi del suddetto diritto ([506]). Talune violazioni del protocollo addizionale II sono state definite come reati nello statuto dell'ICTR ([507]) e in quello del TSSL ([508]). Lo Statuto di Roma

([498]) ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491, punto 94.
([499]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) (in inglese), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).
([500]) Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II) (in inglese), 1125 UNTS 609, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).
([501]) Protocollo addizionale I, op. cit., nota 499, articolo 1, paragrafo 4.
([502]) Protocollo addizionale I, op. cit., nota 499, articolo 11, paragrafo 4 e articolo 85, paragrafi da 2 a 4.
([503]) Protocollo addizionale I, op. cit., nota 499, articolo 85, paragrafo 5.
([504]) Protocollo addizionale II, op. cit., nota 500, articolo 1, paragrafo 1.
([505]) Cfr. ad esempio, CICR, *Commentario sulla prima convenzione di Ginevra: convenzione (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna* (CUP, 2016), note a margine 415 e 416 (versione web in inglese disponibile nella banca dati online della CICR: Commentario sulla prima convenzione di Ginevra).
([506]) ICTY (Camera d'appello), 1995, *Tadić*, op. cit., nota 491, punto 177 in combinato disposto con i punti da 128 a 133.
([507]) Statuto dell'ICTR, op. cit., nota 491, articolo 4.
([508]) Statute of the Special Court for Sierra Leone – Annex to the Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, op.cit., 2178 UNTS 137, 16 gennaio 2002 (data di entrata in vigore: 12 aprile 2002), articolo 3. Lo statuto definisce la competenza giurisdizionale del Tribunale speciale per la Sierra Leone (TSSL) per crimini gravi contro i civili e le forze di pace delle Nazioni Unite commessi dopo il 30 novembre 1996 durante la guerra civile in Sierra Leone, ossia i crimini contro l'umanità (articolo 2), i crimini di guerra (articolo 3 e articolo 4) e vari crimini ai sensi del diritto della Sierra Leone (articolo 5). Nel 2013 il Tribunale speciale per la Sierra Leone è stato chiuso e le sue funzioni residue sono state trasferite al Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone (TSRSL): cfr. Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the establishment of a Residual Special Court for Sierra Leone [Accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone sull'istituzione di un Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone], 2871 UNTS 333, 29 luglio 2010 New York, 11 agosto 2010 Freetown (data di entrata in vigore: 2 ottobre 2012).

contiene un elenco più esaustivo, sebbene non ancora completo, delle definizioni di tali reati ([509]). È significativo che ai sensi dello Statuto di Roma tali definizioni si applichino ai conflitti armati non internazionali che si verificano nel territorio di uno Stato «ove si svolga un prolungato conflitto armato tra le forze armate governative e gruppi armati organizzati, o **tra altri gruppi**» ([510]). Lo Statuto di Roma elimina così la restrizione contenuta nel protocollo addizionale II secondo la quale lo Stato deve essere parte del conflitto armato non internazionale in questione.

5. Organi giudiziari ad hoc delle Nazioni Unite

Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e il Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) sono gli «organi giudiziari ad hoc delle Nazioni Unite». Sono state le prime giurisdizioni penali internazionali a essere istituite dopo il Tribunale militare internazionale (IMT) ([511]). L'ICTY è stato istituito nel 1993 per perseguire e punire i reati gravi ai sensi del diritto internazionale commessi durante il conflitto nell'ex Jugoslavia a partire dal 1991. L'ICTR è stato istituito nel 1994 per perseguire e punire i reati gravi ai sensi del diritto internazionale commessi nel territorio del Ruanda e nei paesi limitrofi tra il 1º gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994.

A differenza dell'IMT, istituito da un trattato internazionale, l'ICTY e l'ICTR sono stati istituiti ai sensi di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ([512]). I reati che rientravano nella loro competenza giurisdizionale erano crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio, come riepilogato nella tabella 20.

([509]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 8, paragrafo 2, lettera e), che non fa espresso riferimento al protocollo addizionale II, ma si basa su varie fonti di diritto, tra cui il protocollo addizionale II, per le definizioni dei reati ivi elencati (cfr. anche sezione 3.3.3).

([510]) Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 8, paragrafo 2, lettera f) (grassetto aggiunto).

([511]) Si noti che nel 1946 è stato istituito a Tokyo un «Tribunale militare internazionale per l'Estremo Oriente». Lo statuto di tale Tribunale, sebbene fondato sullo statuto dell'IMT di Norimberga, non è stato istituito da un trattato, bensì mediante una direttiva unilaterale del comandante in capo delle forze alleate, Douglas MacArthur. Cfr. inoltre G. Werle e F. Jessberger, op. cit., nota 177, pagg. 10 e 11, note marginali da 30 a 33.

([512]) Lo statuto dell'ICTY, allegato al documento Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993) [Relazione del segretario generale ai sensi del punto 2 della risoluzione 808 (1993) del Consiglio di sicurezza], 3 maggio 1993, S/25704, è stato adottato ai sensi della risoluzione 827(1993) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (25 maggio 1993) UN Doc S/RES/827(1993). Lo statuto dell'ICTY è stato successivamente modificato da ulteriori risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. versione consolidata del settembre 2009. L'ICTR è stato istituito a norma della risoluzione 955 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dell'8 novembre 1994, op. cit., nota 491.

Tabella 20: reati rientranti nella competenza giurisdizionale dell'ICTY e dell'ICTR

Reati	Statuto dell'ICTY	Statuto dell'ICTR
Genocidio	→ Articolo 4 («Genocidio»).	→ Articolo 2 («Genocidio»).
Crimini di guerra	→ Articolo 2 («Gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra del 1949»). → L'articolo 3 («Violazioni delle leggi o delle consuetudini della guerra»), interpretato dall'ICTY come comprendente **tutte le «gravi violazioni» del diritto internazionale umanitario**, siano esse commesse nel contesto di **conflitti armati internazionali** o di **conflitti armati non internazionali** ([513]).	→ Articolo 4 («Violazioni dell'articolo 3 comune alle convenzioni di Ginevra e del protocollo addizionale II»).
Crimini contro l'umanità	→ Articolo 5 («Crimini contro l'umanità»), ma soltanto se commessi **nel contesto di conflitti armati internazionali o non internazionali.**	→ Articolo 3 («crimini contro l'umanità»), ma soltanto se commessi per **motivi nazionali, politici, etnici, razziali o religiosi**.

La giurisprudenza dell'ICTY e dell'ICTR è sostanziale e ha inciso profondamente sull'interpretazione e sullo sviluppo del diritto penale internazionale, compresa l'interpretazione da parte della Corte penale internazionale dello Statuto di Roma. Entrambi questi organi giudiziari sono stati chiusi: l'ICTY il 31 dicembre 2017 e l'ICTR il 31 dicembre 2015. Le loro attività residue sono state ereditate dal Meccanismo residuale dei tribunali penali internazionali (IRMCT) ([514]). La loro giurisprudenza rimane tuttavia una fonte importante di interpretazione delle definizioni dei reati cui fa riferimento l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva qualifiche (rifusione). Ad esempio la Corte penale internazionale ha fornito la seguente giustificazione per il riferimento a tale giurisprudenza in merito all'interpretazione dei termini e delle espressioni non definiti nell'articolo 7 dello Statuto di Roma, che definisce il «crimine contro l'umanità» ai fini dello stesso tale Statuto:

> [l']interpretazione dei termini di cui all'articolo 7 dello Statuto [...] richiede che si faccia riferimento alla giurisprudenza degli organi giudiziari ad hoc nella misura in cui tale giurisprudenza individui una norma di consuetudine pertinente, conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, lettera c), della convenzione di Vienna. A questo proposito, occorre rilevare che la negoziazione della definizione di crimine contro l'umanità si è basata sulla necessità di codificare il diritto consuetudinario esistente ([515]).

Inoltre, come spiegato ad esempio nella sezione 3.3.3, l'elenco dei crimini di guerra definiti nello Statuto di Roma, sebbene esaustivo ai fini della competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale, non comprende tutti i crimini di guerra ai sensi del diritto internazionale. La giurisprudenza degli organi giudiziari ad hoc può pertanto essere pertinente ai fini dell'individuazione e dell'interpretazione della definizione di reati ai sensi del diritto internazionale consuetudinario che non è stata codificata nello Statuto di Roma.

([513]) Cfr. in particolare ICTY (Camera d'appello), sentenza del 20 febbraio 2001, *Pubblico ministero/Zejnil Delalić e altri*, IT-96-21-A, punti da 131 a 133, che prende spunto dalla sentenza dell'ICTY (Camera d'appello), 1995, Tadić, op. cit., nota 491.

([514]) L'IRMCT è stato istituito specificamente per assumere le funzioni residue dell'ICTY e dell'ICTR. È stato istituito ai sensi della risoluzione 1966(2010) (22 dicembre 2010) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UN Doc S/RES/1966 (2010).

([515]) CPI (Camera di primo grado II), sentenza del 7 marzo 2014, situazione della Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Germain Katanga, ICC-01/04-01/07, punto 1100.

6. Convenzione sul crimine di genocidio

Occorre osservare che l'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e l'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati non fanno riferimento al crimine di genocidio. Tale crimine, che presenta requisiti specifici che lo distinguono dai crimini di guerra e dai crimini contro l'umanità, è stato definito per la prima volta in uno strumento internazionale all'articolo II della convenzione del 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (in appresso: «Convenzione sul genocidio») ([516]). La definizione è stata ripresa testualmente negli statuti dell'ICTY e dell'ICTR e recita quanto segue.

Articolo II della Convenzione sul genocidio

Nella presente Convenzione, per genocidio si intende ciascuno degli atti seguenti, commessi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale:

(a) uccidere i membri del gruppo in questione;

(b) causare gravi danni fisici o mentali ai membri del gruppo;

(c) infliggere deliberatamente al gruppo condizioni di vita calcolate in modo da causarne la distruzione fisica totale o parziale;

(d) imporre misure volte a impedire le nascite all'interno del gruppo;

(e) trasferire forzatamente i bambini del gruppo in un altro gruppo.

Come specificato all'articolo I della Convenzione sul genocidio, tale crimine può essere commesso in tempo di pace e in tempo di guerra.

Una condotta che equivale a un crimine di genocidio può costituire anche un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità nelle circostanze in cui siano soddisfatti gli elementi materiali e psicologici richiesti per constatare questi ultimi crimini ([517]). In dette circostanze, tale comportamento rientra chiaramente nell'ambito di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione) e dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati. I pareri divergono, tuttavia, sulla questione se il crimine di genocidio rientri di per sé nell'ambito di applicazione di tali disposizioni. Ad esempio, gli organi giudiziari di almeno due Stati membri (Belgio e Francia) hanno dichiarato che il crimine di genocidio **rientra** nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati in quanto, a loro avviso, costituisce un crimine contro

([516]) 78 UNTS 277, 9 dicembre 1948 (data di entrata in vigore: 12 gennaio 1951).

([517]) Ad esempio, la sentenza dell'IMT del 1° ottobre 1946 nel processo relativo ai principali criminali di guerra dell'asse europeo ha portato a numerosi accertamenti dei fatti in merito ad atti di sterminio di ebrei che costituivano crimini di guerra e crimini contro l'umanità quali definiti all'articolo 6 dello statuto dell'IMT, molti dei quali, o la totalità dei quali, costituirebbero incontestabilmente anche crimini di genocidio ai sensi dell'articolo II della Convenzione sul genocidio: cfr. IMT (Norimberga), sentenza del 1° ottobre 1996, in The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal: Nuremberg 14 November 1945-1 October 1946: Vol. I [Il processo relativo ai principali criminali di guerra dinanzi il Tribunale militare internazionale: Norimberga 14 novembre 1945 - 1° ottobre 1946 – Vol. I] (Norimberga, 1947), pagg. 171-341. Si noti che il termine «genocidio» non è mai stato utilizzato nella sentenza di cui sopra, sebbene lo sia stato una volta nell'imputazione preliminare, capo tre («crimini di guerra») che comprendeva la seguente dichiarazione: «[l'imputato] ha commesso un genocidio deliberato e sistematico, ossia lo sterminio di gruppi razziali e nazionali, contro le popolazioni civili di alcuni territori occupati al fine di distruggere particolari razze e classi di persone nonché gruppi nazionali, razziali o religiosi, in particolare ebrei, polacchi, zingari e altri». Cfr. più in generale, W.A. Schabas, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes* [Diritto penale internazionale: il crimine dei crimini], (seconda edizione, CUP, 2009), pagg. 13-15, secondo il quale i crimini di genocidio e i crimini contro l'umanità, pur distinti gli uni dagli altri, sono strettamente connessi.

l'umanità ([518]). La Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA) (Regno Unito) è stata più ambigua e ha ritenuto *obiter dictum* che il crimine di genocidio «**possa**» incidere sull'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati ([519]).
Un commentatore ritiene che il crimine di genocidio di per sé **non** rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, sezione F, lettera a), della convenzione sui rifugiati, ma rientri tra i motivi di esclusione dallo status di rifugiato in quanto può essere qualificato come «reato grave di diritto comune» ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera b), della convenzione sui rifugiati oppure come atto contrario alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 1, sezione F, lettera c), della convenzione sui rifugiati ([520]).

7. Reati ai sensi del diritto internazionale consuetudinario

Lo statuto del Tribunale militare internazionale e gli statuti dell'ICTY e dell'ICTR non definiscono nuovi crimini nel diritto internazionale ([521]). Qualora lo avessero fatto, il principio di non retroattività della pena avrebbe impedito a tutte le persone incriminate dinanzi a tali organi giudiziari di essere mai condannate, dal momento che tutti e tre detti organi sono stati istituiti per affrontare reati commessi nel passato. Si noti che la convenzione sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra impedisce alle parti di tale convenzione di stabilire limiti temporali all'applicabilità dei crimini ivi menzionati. ([522])

Ciò che rendeva possibile la condanna e la pena era che lo statuto del Tribunale militare internazionale e gli statuti dell'ICTY e dell'ICTR definivano **la portata della competenza giurisdizionale dell'organo giudiziario interessato in relazione ai reati che, quando sono stati commessi dall'imputato, erano già riconosciuti come reati ai sensi del diritto internazionale.** Ciò spiega, ad esempio, la differenza tra la definizione di crimini contro l'umanità nel contesto della competenza giurisdizionale dell'ICTY e la definizione di crimini contro l'umanità nella competenza giurisdizionale dell'ICTR (cfr. tabella 20 di cui sopra, pag. 185). Entrambe le definizioni rispecchiavano quella di crimini contro l'umanità di cui nel diritto internazionale consuetudinario, pur limitando altresì, in modi diversi, l'applicazione della definizione presente in tale diritto. Ad esempio, il diritto internazionale consuetudinario non contempla di per sé la prescrizione di cui all'articolo 5 dello statuto dell'ICTY secondo la quale gli atti in questione devono essere commessi nel contesto di un conflitto armato, né quella di cui all'articolo 3 dello statuto dell'ICTR secondo la quale tutti gli atti in questione devono essere commessi per «motivi nazionali, politici, etnici, razziali o religiosi» ([523]) Inoltre, sebbene l'ICTY e l'ICTR fossero entrambi limitati nella loro competenza giurisdizionale a una particolare zona geografica, secondo il diritto internazionale consuetudinario un crimine contro l'umanità può essere commesso ovunque.

([518]) Commission permanente de recours des réfugiés (Commissione permanente di ricorso per i rifugiati, Belgio), decisione del 19 marzo 2004, n. 03-2672/F1640/cd (anonimo ruandese); Corte nazionale di diritto d'asilo (Francia), sentenza del 15 maggio 2018, M N, n. 11013546, punto 2. Questo è altresì il parere espresso dall'UNHCR nel suo documento Background Note on the Application of the Exclusion Clauses, op. cit., nota 156, punto 35.

([519]) Corte d'appello di Inghilterra e Galles (EWCA), sentenza del 26 aprile 2018, Hany El-Sayed El-Sebat Youssef e N2/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2018] EWCA Civ 933, punto 74 (grassetto aggiunto).

([520]) A. Zimmermann (ed), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees – A Commentary* [La Convenzione del 1951 in relazione allo status dei rifugiati], (OUP, 2011), pag. 595.

([521]) NB: tale parere rimane controverso quanto alla questione se, nonostante il ragionamento dell'IMT nella sua sentenza del 1° ottobre 1946, tutti i crimini perseguiti ai sensi dello statuto del Tribunale militare internazionale fossero già penali ai sensi del diritto internazionale nel momento in cui sono stati commessi. Tuttavia, qualunque sia stato il caso al momento non è più il caso attualmente, dal momento che i cosiddetti principi di Norimberga sono ormai saldamente radicati come diritto internazionale consuetudinario. Cfr. Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pagg. 8-10, note marginali da 25 a 29.

([522]) Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity [Convenzione sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra], 754 UNTS 73, 26 novembre 1968 (data di entrata in vigore: 11 novembre 1970).

([523]) NB: un reato contro l'umanità **richiede** che l'atto in questione sia commesso per «motivi politici, razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi, di genere [...] o di altro tipo». Cfr. Statuto di Roma, op. cit., nota 164, articolo 7, paragrafo 1, lettera c).

Più in generale, mentre il diritto dei trattati è vincolante soltanto per gli Stati parte interessati, il diritto internazionale consuetudinario è vincolante per tutti gli Stati. Di conseguenza, se un reato è definito da un trattato ed è riconosciuto come un illecito penale ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, una persona che lo commette è penalmente responsabile ai sensi del diritto internazionale anche quando lo Stato in cui ha commesso il reato non è parte del trattato in questione ([524]).

Come efficacemente sostenuto dal Consiglio di Stato dei Paesi Bassi, un accordo internazionale che definisca una norma di diritto internazionale umanitario ma non definisca una violazione di tale norma come un crimine di guerra può comunque essere invocato nell'applicazione dell'articolo 12, paragrafo 2, lettera a), della direttiva qualifiche (rifusione), se la violazione costituisce un crimine di guerra ai sensi del diritto internazionale consuetudinario. Nel caso in questione, il segretario di Stato per l'immigrazione aveva fatto riferimento all'articolo 3 comune delle convenzioni di Ginevra del 1949 per quanto riguarda i crimini di guerra commessi in Afghanistan tra il 1986 e il 1992. Il Consiglio di Stato ha statuito che, alla luce, tra l'altro, della decisione della Camera d'appello dell'ICTY nella causa *Tadić* (discussa nella sezione 3), il segretario di Stato poteva invocare una violazione dell'articolo 3 comune ([525]).

([524]) Un corollario di tale principio è quello della competenza giurisdizionale universale, in base alla quale tutti gli Stati sono autorizzati a perseguire reati ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato il reato, dall'identità delle vittime o dalla possibilità di stabilire qualsiasi altro legame con lo Stato che esercita l'azione penale. Cfr. inoltre Werle e Jessberger, op. cit., nota 177, pagg. 23-79, note marginali da 213 a 225.

([525]) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), decisione del 18 aprile 2005, 200408765/1, NL:RVS:2005:AT4663, punto 2.4.2.

Appendice E: Fonti primarie

1. Diritto dell'Unione europea

1.1 Diritto primario dell'UE

Trattato sull'Unione europea (versione consolidata modificata dal trattato di Lisbona; data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009) (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 13).

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata modificata dal trattato di Lisbona (data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009), (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47).

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000 (modificata il 12 dicembre 2007) (data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009), (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

1.2 Diritto derivato dell'UE

Posizione comune del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (2001/931/PESC), (GU L 344 del 28.12.2001, pag. 93), modificata da: decisione (PESC) 2016/1711 del Consiglio, del 27 settembre 2016 (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 3); decisione (PESC) 2017/2073 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 59), modificata da (cfr. versione consolidata): decisione (PESC) 2016/1711 del Consiglio, del 27 settembre 2016 (GU L 259I del 27.9.2016, pag. 3); decisione (PESC) 2017/2073 del Consiglio, del 13 novembre 2017 (GU L 295 del 14.11.2017, pag. 59).

Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI) (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3), modificata da decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008 (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21).

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77), modificata da (cfr. versione consolidata): regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1).

Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU L 141 del 27.5.2011, pag. 1).

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 (rifusione) (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9).

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (GU L 65 dell'11.3.2016, pag. 1).

Direttiva (UE) 2017/541 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 (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

Decisione (UE) 2018/889 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (GU L 159 del 22.6.2018, pag. 1).

Decisione (UE) 2018/890 del Consiglio, del 4 giugno 2018, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (GU L 159 del 22.6.2018, pag. 15).

Decisione (PESC) 2019/1341 del Consiglio, dell'8 agosto 2019, che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e abroga la decisione (PESC) 2019/25 (GU L 209 del 9.8.2019, pag. 15).

Decisione (PESC) 2020/20 del Consiglio del 13 gennaio 2020 che aggiorna l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e abroga la decisione (PESC) 2019/1341 (GU L 8I del 14.1.2020, pag. 5).

2. Trattati internazionali di portata universale e regionale

2.1 Nazioni Unite

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice [Carta delle Nazioni Unite e statuto della Corte internazionale di giustizia], 24 ottobre 1945, 1 UNTS XVI (firmata a San Francisco il 26 giugno 1945).

Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis (Accordo per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo) 82 UNTS 279, 8 agosto 1945 (data di entrata in vigore: 8 agosto 1945) (Accordo di Londra).

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide [Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio], 78 UNTS 277, 9 dicembre 1948 (data di entrata in vigore: 12 gennaio 1951).

Convenzione sullo status dei rifugiati, 189 UNTS 150, 28 luglio 1951 (data di entrata in vigore: 22 aprile 1954).

Protocol relating to the Status of Refugees [Protocollo relativo allo *status* dei rifugiati], 606 UNTS 267, 31 gennaio 1967 (data di entrata in vigore: 4 ottobre 1967).

International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid [Convenzione internazionale sulla lotta e la repressione dell'apartheid], 1015 UNTS 243, 30 novembre 1973 (data di entrata in vigore: 18 luglio 1976).

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict [Secondo protocollo alla convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato], 2253 UNTS 172, 26 marzo 1999 (data di entrata in vigore: 9 marzo 2004).

International convention for the suppression of terrorist bombings [Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo], 2149 UNTS 256, 15 dicembre 1997 (data di entrata in vigore: 23 maggio 2001).

International convention for the suppression of the financing of terrorism [Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo], 3178 UNTS 197, 9 dicembre 1999 (data di entrata in vigore: 10 aprile 2002).

International convention for the suppression of acts of nuclear terrorism [Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare], 2445 UNTS 89, 13 aprile 2005 (data di entrata in vigore: 7 luglio 2007).

2.2 Comitato internazionale della Croce Rossa

Convenzione di Ginevra (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, 75 UNTS 31, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950).

Convenzione di Ginevra (II) per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, 75 UNTS 85, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950).

Convenzione di Ginevra (III) relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 75 UNTS 135, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950).

Convenzione di Ginevra (IV) relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, 75 UNTS 287, 12 agosto 1949 (data di entrata in vigore: 21 ottobre 1950).

Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), 1125 UNTS 3, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).

Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II), 1125 UNTS 609, 8 giugno 1977 (data di entrata in vigore: 7 dicembre 1978).

2.3 Consiglio d'Europa

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali] (in inglese), 213 UNTS 222, STE n. 005, 4 novembre 1950 (data di entrata in vigore: 3 settembre 1953).

Convenzione europea per la repressione del terrorismo, STE n. 90, del 27 gennaio 1977 (data di entrata in vigore: 4 agosto 1978).

Consiglio d'Europa, Convenzione per la prevenzione del terrorismo, STE n. 196, del 16 maggio 2005 (data di entrata in vigore: 1º giugno 2007) (in inglese).

Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (in inglese), STE n. 217, del 22 ottobre 2015 (data di entrata in vigore: 1º luglio 2017).

3. Statuti degli organi giudiziari penali internazionali

3.1 Tribunale militare internazionale di Norimberga

Charter of the International Military Tribunal – Annex to the Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis («London Agreement») [Statuto del Tribunale militare internazionale – Allegato all'accordo per il giudizio e la punizione dei principali criminali di guerra dell'Asse europeo (accordo di Londra)] (in inglese), 82 UNTS 279, 8 agosto 1945 (data di entrata in vigore: 8 agosto 1945).

3.2 Organi giudiziari ad hoc delle Nazioni Unite

Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia [Statuto aggiornato del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia], allegato alla *Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)* [Relazione del segretario generale ai sensi del punto 2 della risoluzione 808 (1993) del Consiglio di sicurezza], 3 maggio 1993, S/25704, adottato ai sensi della risoluzione 827 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 25 maggio 1993 e successivamente modificata dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (versione consolidata del settembre 2009) (in inglese).

Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda [Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda], allegato alla risoluzione 955 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dell'8 novembre 1994 e successivamente modificato da successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (versione consolidata del 31 gennaio 2010) (in inglese).

Statute of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals [Statuto del meccanismo residuale dei tribunali penali internazionali], allegato alla risoluzione 1966 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 22 dicembre 2010 (in inglese).

3.3 Tribunale speciale per la Sierra Leone

Statute of the Special Court for Sierra Leone – Annex to the Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone [Statuto del Tribunale speciale per la Sierra Leone - Allegato all'accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone sull'istituzione di un Tribunale speciale per la Sierra Leone] (in inglese), 2178 UNTS 137, 16 gennaio 2002 (data di entrata in vigore: 12 aprile 2002).

Statute of the Residual Special Court for Sierra Leone – Annex to the Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the establishment of a Residual Special Court for Sierra Leone [Statuto del Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone - Allegato all'accordo tra le Nazioni Unite e il governo della Sierra Leone sull'istituzione di un Tribunale speciale residuo per la Sierra Leone] (in inglese), 2871 UNTS 333, 29 luglio 2010 New York, 11 agosto 2010 Freetown (data di entrata in vigore: 2 ottobre 2012).

3.4 Corte penale internazionale (CPI)

Statuto di Roma della Corte penale internazionale (in inglese), 2187 UNTS 3, 17 luglio 1998 (data di entrata in vigore: 1º luglio 2002) (versione consolidata del 2011).

Assemblea degli Stati parte dello Statuto della Corte penale internazionale, Elementi dei crimini, Registrazioni ufficiali della conferenza di riesame dello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* (in inglese), Kampala, 31 maggio - 11 giugno 2010 (pubblicazione della Corte penale internazionale, RC/11).

Amendment to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifica dell'articolo 8 dello statuto di Roma della Corte penale internazionale] (in inglese), 2868 UNTS 195, 10 giugno 2010 (data di entrata in vigore: 26 settembre 2012 per quanto riguarda San Marino, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica e, per quanto riguarda gli Stati parte successivi, un anno dopo il deposito dei loro strumenti di accettazione o ratifica).

Amendments on the crime of aggression to the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifiche relative al crimine di aggressione dello statuto di Roma della Corte penale internazionale] (in inglese), 2922 UNTS 1, 11 giugno 2010 (data di entrata in vigore: 8 maggio 2013 per il Liechtenstein, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica e, per quanto riguarda gli Stati parti successivi, un anno dopo il deposito dei loro strumenti di accettazione o ratifica).

CPI, Rules of Procedure and Evidence [Regolamento di procedura e prova] (in inglese), (seconda edizione, 2013).

Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma, Amendments to Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court [Modifiche all'articolo 8 dello Statuto di Roma

della Corte penale internazionale] (in inglese), ICC-ASP/16/Res.4, 14 dicembre 2017 (data di entrata in vigore: 2 aprile 2020 per quanto concerne il Lussemburgo, il primo Stato parte, un anno dopo il deposito del suo strumento di ratifica).

Assemblea degli Stati parte dello Statuto di Roma, Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression [Attivazione della competenza giurisdizionale della Corte in relazione al crimine di aggressione] (in inglese), ICC-ASP/16/Res.5, 14 dicembre 2017 (attivazione della competenza giurisdizionale: 17 luglio 2018).

4. Risoluzioni delle Nazioni Unite

4.1 Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 827 (1993) (25 maggio 1993) UN Doc S/RES/827(1993) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 955 (1994) (8 novembre 1994) UN Doc S/RES/955(1994) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1267 (1999) (15 ottobre 1999) UN Doc S/RES/1267(1999) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1333 (2000) (19 dicembre 2000) UN Doc S/RES/1333(2000) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1368 (2001) (12 settembre 2001) UN Doc S/RES/1368(2001) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1373 (2001) (28 settembre 2001) UN Doc S/RES/1373(2001) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1377 (2001) (12 novembre 2001) UN Doc S/RES/1377(2001) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1390 (2002) (16 gennaio 2002) UN Doc S/RES/1390(2002) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1452 (2002) (20 dicembre 2002) UN Doc S/RES/1452(2002) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1456 (2003) (20 gennaio 2003) UN Doc S/RES/1456(2003) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1540 (2004) (28 aprile 2004) UN Doc S/RES/1540(2004) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1566 (2004) (8 ottobre 2004) UN Doc S/RES/1566(2004) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1624 (2005) (14 settembre 2005) UN Doc S/RES/1624(2005) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 1966 (2010) (22 dicembre 2010) UN Doc S/RES/1966(2010) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2133 (2014) (27 gennaio 2014) UN Doc S/RES/2133(2014) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2178 (2014) (24 settembre 2014) UN Doc S/RES/2178(2014) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2253 (2015) (17 dicembre 2015) UN Doc S/RES/2253(2015) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2368 (2017) (20 luglio 2017) UN Doc S/RES/2368(2017) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2370 (2017) (2 agosto 2017) UN Doc S/RES/2370(2017) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2388 (2017) (21 settembre 2017) UN Doc S/RES/2388(2017) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2396 (2017) (21 dicembre 2017) UN Doc S/RES/2396(2017) (in inglese).

Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2427 (2018) (9 luglio 2018) UN Doc S/RES/2427(2018) (in inglese).

4.2 Assemblea generale delle Nazioni Unite

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Affirmation of the Principles of International Law recognized by the Charter of the Nürnberg Tribunal [Affermazione dei principi di diritto internazionale riconosciuti dalla carta del Tribunale di Norimberga], 11 dicembre 1946, A/RES/95 (I) (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator [Palestina – Relazione sui progressi del mediatore delle Nazioni Unite, 11 dicembre 1948, A/RES/194 (III) (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 11 dicembre 1948, A/RES/217 (III) A (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Assistance to Palestine refugees [Assistenza ai rifugiati palestinesi], 8 dicembre 1949, A/RES/302 (IV) (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Humanitarian assistance [Assistenza umanitaria], 4 luglio 1967, A/RES/2252 (ES-V) (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Definition of Aggression [Definizione di aggressione] (14 dicembre 1974), A/RES/3314(XXIX) (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Assistance to Palestine refugees [Assistenza ai rifugiati palestinesi], 7 dicembre 2018, A/RES/73/92 (in inglese).

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Persons displaced as a result of the June 1967 and subsequent hostilities [Persone sfollate come conseguenza delle ostilità del giugno del 1967 e delle successive ostilità], 7 dicembre 2018, A/RES/73/93 (in inglese).

5. Giurisprudenza

5.1 Corte di giustizia dell'Unione europea

5.1.1 Sentenze

Sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:46.

Sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2009, Commissione europea/Irlanda e altri, C-89/08 P, ECLI:EU:C:2009:742.

Sentenza della Corte di giustizia del 17 giugno 2010, Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, ECLI:EU:C:2010:351.

Sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09, ECLI:EU:C:2009:285.

Sentenza della Corte di giustizia del 22 novembre 2012, MM/Minister for Justice, Equality and Law Reform e a., C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744.

Sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2012, Mostafa Abed El Karem El Kott e altri/ Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-364/11, ECLI:EU:C:2012:826.

Sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 2013, ZZ/Secretary of State for the Home Department, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363.

Sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39.

Sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2014, HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform e a., C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302.

Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2015, Andre Lawrence Shepherd/ Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, ECLI:EU:C:2015:117.

Sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2015, HT/Land Baden-Württemberg, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413.

Sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2016, Pál Aranyosi e Robert Căldăraru, cause riunite C-404/15 e C-659/15, ECLI:EU:C:2016:198.

Sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 2017, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides/Mostafa Lounani, C-573/14, ECLI:EU:C:2017:71.

Sentenza della Corte di giustizia del 9 febbraio 2017, M/Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General, C-560/14, ECLI:EU:C:2017:101.

Sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2017, A, B, C, D/Minister van Buitenlandse Zaken, C-158/14, ECLI:EU:C:2017:202.

Sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2017, E.G./Repubblica di Slovenia, C-662/17, ECLI:EU:C:2018:847.

Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2018, K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e HF/Belgische Staat, cause riunite C-331/16 e C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

Sentenza della Corte di giustizia del 25 gennaio 2018, Serin Alheto/Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-585/16, ECLI:EU:C:2018:584.

Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, ML/Generalstaatsanwaltschaft Bremen, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589.

Sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2018, Shajin Ahmed/Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713.

Sentenza della Corte di giustizia del 14 maggio 2019, *M/ Ministerstvo vnitra e X e X/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-77/18, ECLI:EU:C:2019:403.

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Bundesverwaltungsgericht* (Germania) il 3 luglio 2019, Repubblica federale di Germania/XT, C-507/19.

5.1.2 Conclusioni dell'avvocato generale

Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 4 marzo 2010, Nawras Bolbol/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-31/09, ECLI:EU:C:2010:119.

Conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi del 1º giugno 2010, Bundesrepublik Deutschland/B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09, ECLI:EU:C:2010:302.

Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston dell'11 novembre 2014, Andre Lawrence Shepherd/Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, ECLI:EU:C:2014:2360.

Conclusioni dell'avvocato generale E. Sharpston del 31 maggio 2016, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides/Mostafa Lounani, C-573/14, ECLI:EU:C:2016:380.

5.2 Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)

Corte EDU, sentenza del 30 giugno 2005, Grande Sezione, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Irlanda, ricorso n. 45036/98 (in inglese).

Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2008, Saadi/Italia, ricorso n. 37201/06 (in inglese).

Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 2009, Grande Sezione, A e altri/Regno Unito, ricorso n. 3455/05 (in inglese).

Corte EDU, sentenza del 17 maggio 2018, Ljatifi/Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, ricorso n. 19017/16 (in inglese).

5.3 Corte penale internazionale e altri organi giudiziari penali internazionali

5.3.1 Corte penale internazionale

CPI (Camera preliminare II), decisione del 15 giugno 2009, Situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, decisione ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 7, lettere a) e b) dello Statuto di Roma sulle accuse mosse dal pubblico ministero contro Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/5-01/08 (in inglese).

CPI (Camera preliminare III), decisione del 15 novembre 2011, decisione ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma sull'autorizzazione di un'indagine sulla situazione nella Repubblica della Costa d'Avorio, ICC/02-11 (in inglese).

CPI (Camera preliminare I), decisione del 16 dicembre 2011, Situazione nella Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Callixte Mbarushimana, decisione sulla conferma delle accuse, ICC-01/04-01/10 (in inglese).

CPI (Camera di primo grado II), sentenza del 14 marzo 2012, situazione della Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06 (in inglese).

CPI (Camera di primo grado II), sentenza del 7 marzo 2014, situazione della Repubblica democratica del Congo, Pubblico ministero/Germain Katanga, ICC-01/04-01/07 (in inglese).

CPI (Camera d'appello), sentenza del 21 marzo 2016, situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08 (in inglese).

CPI (Camera d'appello), sentenza dell'8 giugno 2018, situazione nella Repubblica centrafricana, Pubblico ministero/Jean-Pierre Bemba Gombo, ICC-01/05-01/08 A (in inglese).

5.3.2 Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR)

ICTR (Camera di primo grado I), sentenza del 27 gennaio 2000, Pubblico ministero/Alfred Musema, ICTR-96-13-A (in inglese).

ICTR (Camera d'appello), sentenza del 1º giugno 2001, Pubblico ministero/Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-A (in inglese).

5.3.3 Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY)

ICTY (Camera d'appello), decisione del 2 ottobre 1995, Pubblico ministero/Duško Tadić, IT-94-1-A (in inglese).

ICTY (Camera di primo grado), sentenza del 10 dicembre 1998, Pubblico ministero/Anto Furundžija, IT- 95-17/1 T (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 15 luglio 1999, Pubblico ministero/Duško Tadić, IT-94-1-A (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 20 febbraio 2001, Pubblico ministero/Zejnil Delalić e altri, IT- 96-21-A (in inglese).

ICTY (Camera di primo grado), sentenza del 22 febbraio 2001, Pubblico ministero/Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac e Zoran Vukovic, IT-96-23-T e IT-96-23/1-T (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 29 luglio 2004, Pubblico ministero/Tihomior Blaškić, IT-95-14-A (in inglese).

ICTY (Camera di primo grado), sentenza del 31 gennaio 2005, *Pubblico ministero/Pavle Strugar*, IT-01-42-T (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 30 novembre 2006, Pubblico ministero/Stanislav Galić, IT-98-29-A (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 3 aprile 2007, *Pubblico ministero/Brđanin*, IT-99-36 (in inglese).

ICTY (Camera d'appello), sentenza del 23 gennaio 2014, Pubblico ministero/Šainović, Pavković, Lazarević, e Lukić, IT-05-87-A (in inglese).

2.1.1 Tribunale speciale per la Sierra Leone

TSSL (Camera d'appello), decisione del 31 maggio 2014, Pubblico ministero/Sam Hinga Norman, SCSL-04-14-AR72(E) (in inglese).

5.4 Corte internazionale di giustizia

CIG, sentenza del 27 giugno 1986, Causa riguardante attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua/Stati Uniti d'America), Relazioni CIG 1986, punto 218 (in inglese).

5.5 Organi giudiziari di Stati membri

5.5.1 Austria

Corte costituzionale (Austria), sentenza del 13 dicembre 2011,U1907/10 (sintesi in inglese).

5.5.2 Belgio

Commission permanente de recours des réfugiés (Commissione permanente di ricorso per i rifugiati, Belgio), decisione del 19 marzo 2004, n. 03-2672/F1640/cd (anonimo ruandese), (in francese).

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio per le controversie in materia di legge sugli stranieri, Belgio), decisione del 30 settembre 2008, n. 16.779 (in neerlandese).

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers (Consiglio per le controversie in materia di legge sugli stranieri, Belgio) (in neerlandese), decisione del 31 luglio 2017, n. 190.280, (sintesi dell'UNHCR in inglese).

5.5.3 Cechia

Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 20 giugno 2007, R.K./Ministero dell'Interno, 6 Azs 142/2006-58 (sintesi EDAL della causa in inglese).

Corte amministrativa suprema (Cechia), decisione del 7 settembre 2010, A.S./Ministero dell'Interno (in ceco), 4 Azs 60/2007-119.

Corte amministrativa suprema (Cechia), decisione del 29 marzo 2011, J.S.A./Ministero dell'Interno (in ceco), 6 Azs 40/2010-70.

Corte amministrativa suprema (Cechia), decisione del 31 marzo 2011, A.S./Ministero dell'Interno (in ceco), 4 Azs 60/2007-136.

Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 2 agosto 2012, R.H./Ministero dell'Interno (in ceco), 5 Azs 2/2012-49.

5.5.4 Finlandia

Corte amministrativa suprema (Finlandia), sentenza del 18 febbraio 2014, 497 KHO:2014:35 (in finlandese).

5.5.5 Francia

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 4 maggio 2011, M. A., n. 320910, FR:CESSR:2011:320910.20110504 (sintesi in inglese).

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 18 gennaio 2016, M. X, n. 255091 (in francese), FR:CESSR:2006:255091.20060118.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 7 giugno 2017, Mme B. (in francese), n. 396261, FR:CECHR:2017:396261.20170607.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza dell'11 aprile 2018, M. A., n. 402242, FR:CECHR:2018:402242.20180411 (sintesi in inglese).

Consiglio di Stato (Francia), sentenza dell'11 aprile 2018, M. A. (in francese), n. 410897, FR:CECHR:2018:410897.20180411.

Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 28 febbraio 2019, M. A. (in francese), n. 414821 A, ECLI:FR:CECHR:2019:414821.20190228.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), 7 ottobre 2014, M. B. (in francese), n. 13003572 C+.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 26 febbraio 2015, M. K. (in francese), n. 09018932 C+.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 27 febbraio 2015, M. BA (in francese), n. 11015942.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 20 aprile 2017, *M. K.* (in francese), n. 12033163.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 15 febbraio 2018, M. G. (in francese), 14020621 C.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 15 maggio 2018, M. N. (in francese), n. 11013546.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 3 luglio 2018, Mme A.A. (in francese), n. 17021233.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 20 febbraio 2019, M. G (in francese), n. 14033102.

Corte nazionale per il diritto di asilo (Francia), sentenza del 25 giugno 2019, Grande Sezione, Mme I. (in francese), n. 180287385.

Commissione di ricorso per i rifugiati (Francia), decisione del 25 gennaio 2007, M S, n. 552944, in Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, Année 2007, 2008, pagg. 99-100 (in francese).

5.5.6 Germania

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 1º luglio 1975, 1 C 44.68, Buchholz 402.24. punto 28, AuslG No 9.

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 14 ottobre 2008, BVerwG 10 C 48.07, DE:BVerwG:2008:141008B10C48.07.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 25 novembre 2008, BVerwG 10 C 46.07(in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 24 novembre 2009, BVerwG 10 C 24.08, DE:BVerwG:2009:241109U10C24.08.0 (sintesi in inglese).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 16 febbraio 2010, BVerwG 10 C 7.09, DE:BVerwG:2010:160210U10C7.09.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 31 marzo 2011, BVerwG 10 C 2.10, DE:BVerwG:2011:310311U10C2.10.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, BVerwG 10 C 26.10, DE:BVerwG:2011:070711U10C26.10.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 7 luglio 2011, BVerwG 10 C 27.10, DE:BVerwG:2011:070711U10C27.10.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 4 settembre 2012, BVerwG 10 C 13.11, DE:BVerwG:2012:040912U10C13.11.0 (in tedesco) (sintesi in inglese).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 19 novembre 2013, BVerwG 10 C 26.12, DE:BVerwG:2013:191113U10C26.12.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 25 aprile 2019, BVerwG 1 C 28.18, DE:BVerwG:2019:250419U1C28.18.0 (in tedesco).

Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 14 maggio 2019, BVerwG 1 C 5.18, BVerwG:2019:140519B1C5.18.0 (in tedesco).

5.5.7 Grecia

Consiglio di Stato (Grecia), decisione 19694/2018, 21 agosto 2018 (sintesi in inglese).

5.5.8 Irlanda

Alta Corte (Irlanda), sentenza del 5 maggio 2011, A B/Tribunale per il riesame delle richieste di asilo e Ministero della Giustizia, della parità e della riforma del diritto [2011] IEHC 198 (in inglese).

5.5.9 Paesi Bassi

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 2 giugno 2004, 200308845 (in neerlandese), ECLI:NL:RVS:2004:AP2043.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 23 luglio 2004, 200402639 (in neerlandese), ECLI:NL:RVS:2004:AQ5615.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 18 aprile 2005, 200408765/1 (in neerlandese), NL:RVS:2005:AT4663.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 30 dicembre 2009, 200902983/1/V1 (in neerlandese), NL:RVS:2009:BK8653.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 15 ottobre 2014, 201405219/1/V1 (in neerlandese), NL:RVS:2014:3833.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 17 maggio 2016, 201506251/1/V1 (in neerlandese), ECLI:NL:RVS:2016:1441.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 21 agosto 2018, 201803118/1/V2 (in neerlandese), ECLI:NL:RVS:2018:2813.

Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 19 febbraio 2019, 201708043/1/V1(in neerlandese), ECLI:NL:RVS:2019:556.

5.5.10 Regno Unito

Camera dei Lord (Regno Unito), sentenza del 22 maggio 1996, T/Funzionario del Servizio Immigrazione, [1996] UKHL 8 (in inglese).

Camera dei Lord (Regno Unito), sentenza del 18 febbraio 2009, RB (Algeria) e altri/Segretario di Stato per gli Affari interni e OO (Giordania)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2009] UKHL 10 (in inglese).

Corte suprema (Regno Unito), sentenza del 17 marzo 2010, JS (Sri Lanka)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2010] UKSC 15 (in inglese).

Corte suprema, sentenza del 21 novembre 2012, Al-Sirri/Segretario di Stato per gli Affari interni e DD (Afghanistan)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2012] UKSC 54 (in inglese).

Corte d'appello di Inghilterra e Galles, sentenza del 30 luglio 2013, CM (Zimbabwe)/ Segretario di Stato per gli Affari interni, [2013] EWCA Civ 1303 (in inglese).

Corte d'appello di Inghilterra e Galles (Regno Unito), sentenza del 14 ottobre 2015, AH (Algeria)/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2015] EWCA Civ 1003 (in inglese).

Corte d'appello di Inghilterra e Galles (Regno Unito), sentenza del 26 aprile 2018, Hany El-Sayed El-Sebat Youssef e N2/Segretario di Stato per gli Affari interni [2018] EWCA Civ 933 (in inglese).

Tribunale di appello per l'immigrazione (Regno Unito), sentenza del 7 maggio 2004, KK [articolo 1, sezione F, lettera c)], [2004] UKIAT 101 (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 2 febbraio 2012, MT (articolo 1, sezione F, lettera a) – concorso) Zimbabwe, [2012] UKUT 00015(IAC) (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 17 aprile 2012, CM (articolo 1, sezione F, lettera a) – ordini di superiori) Zimbabwe, [2012] UKUT 00236(IAC) (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 31 gennaio 2013, CM (EM orientamento per paese; divulgazione) Zimbabwe CG, [2013] UKUT 00059 (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 25 luglio 2013, AH (Articolo 1, sezione F, lettera b) – «grave») Algeria/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2013] UKUT 382 (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 2 marzo 2016, Hany Youssef [convenzione sui rifugiati – Articolo 1, sezione F, lettera c)] Egitto/ Segretario di Stato per gli Affari interni, [2016] UKUT 00137 (IAC) (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 18 maggio 2016, TG (interazione di direttive e norme) Cina/Segretario di Stato per gli Affari interni, [2016] UKUT 00374 (IAC) (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 22 luglio 2016, AB (Articolo 1, sezione F, lettera a) – difesa – coercizione) Iran, [2016] UKUT 00376 (IAC) (in inglese).

Tribunale superiore, Camera dell'immigrazione e dell'asilo (Regno Unito), sentenza del 14 maggio 2019, AAS e altri/Segretario di Stato per gli Affari interni, AA/08375/2011 e altri (in inglese).

5.6 Organi giudiziari di Stati terzi

5.6.1 Canada

Corte suprema (Canada), sentenza del 4 giugno 1998, Veluppillai Pushpanathan/ministro per la Cittadinanza e l'immigrazione [1998] 1 SCR 982 (in inglese).

Corte suprema (Canada), sentenza del 19 luglio 2013, Ezokola/Canada (Cittadinanza e immigrazione), SCC 40, [2013] 2 SCR 678 (in inglese).

Corte suprema (Canada), sentenza del 30 ottobre 2014, Febles/Canada (Cittadinanza e immigrazione) [2014] 3 SCR 431 (in inglese).

Corte federale del Canada, sentenza del 4 novembre 1993, Sivakumar/Ministro per l'Occupazione e l'immigrazione, 1993 CanLII 3012 (FCA), [1994] 1 FC 433 (in inglese).

5.6.2 Nuova Zelanda

Corte suprema (Nuova Zelanda), sentenza del 27 agosto 2010, The Attorney General (Minister of Immigration)/Tamil X e Refugee Status Appeals Authority [2010] NZSC 107 (in inglese).

Appendice F: Metodologia

La prima edizione del documento *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica* è stata pubblicata nel gennaio del 2016. Nel 2018, ai sensi di un contratto specifico in attuazione del contratto quadro per servizi (CQ) EASO/2017/589, l'Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato e della migrazione (IARMJ-Europe) ([526]) ha intrapreso un riesame della prima edizione dell'analisi giuridica e della relativa nota di orientamento per formatori dei membri degli organi giudiziari. Sulla base del riscontro e di un'analisi del contenuto di tale prima edizione, nonché tenendo conto dei risultati relativi ai principali sviluppi legislativi e giurisprudenziali intervenuti dopo la sua pubblicazione, l'IARMJ ha redatto una relazione di riesame che conteneva raccomandazioni rivolte all'EASO in merito alla necessità di aggiornare i materiali. Il 3 luglio 2019, l'IARMJ e l'EASO hanno concluso un contratto specifico in base al quale la prima doveva aggiornare l'analisi giudiziaria, compresa una raccolta distinta della giurisprudenza, e la nota di orientamento per formatori dei membri degli organi giudiziari sulla base delle raccomandazioni formulate nella relazione di riesame.

Il sottocomitato per il riesame e l'aggiornamento (RUS) del gruppo di redazione dell'IARMJ, composto esclusivamente da giudici e membri degli organi giudiziari in servizio con competenze in termini di diritto in materia di asilo e/o formazione di membri degli organi giudiziari di tutti gli Stati membri dell'Unione europea e dei paesi associati, ha selezionato e nominato due ricercatori. Questi ultimi sono stati incaricati di effettuare l'aggiornamento dell'analisi giuridica e di aggiornare la nota di orientamento per formatori dei membri degli organi giudiziari. Esperti in materia di didattica hanno fornito sostegno redazionale e preparato la raccolta della giurisprudenza e delle appendici. Tale lavoro è stato svolto sotto la supervisione e la guida del RUS. Il RUS è stato istituito per assicurare l'integrità del principio dell'indipendenza della magistratura e per garantire che i materiali di formazione destinati ai membri degli organi giudiziari siano preparati e forniti nel quadro di orientamenti emanati dalla magistratura stessa. Il RUS ha fornito orientamenti sull'aggiornamento dei materiali didattici e ha adottato tutte le decisioni relative alla struttura, al formato, allo stile e al contenuto di tali materiali.

Il ruolo dei ricercatori incaricati è stato quello di intraprendere ricerche online secondo una «metodologia di ricerca» fornita dal RUS nonché di produrre una nuova edizione aggiornata dell'analisi giuridica con appendici e una nota di orientamento per formatori dei membri degli organi giudiziari conformemente alle istruzioni contenute nella decisione sul mandato. Ogni ricercatore ed esperto didattico era tenuto a rispettare un calendario di lavoro e a produrre progetti dei testi da pubblicare in linea con la *EASO Professional Development Series for court and tribunal members: Style Guide* [Serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari: guida alla redazione]. Tale lavoro doveva essere svolto tenendo sempre presente che i materiali prodotti erano destinati a essere usati da giudici e membri degli organi giudiziari. In particolare, i ricercatori e gli esperti erano tenuti a considerare che l'indipendenza della magistratura è un principio cardine nello sviluppo professionale dei giudici e dei membri degli organi giudiziari e che questi ultimi hanno vocazione costante a interpretare le disposizioni giuridiche pertinenti conformemente al diritto dell'UE e a individuare le tendenze della giurisprudenza.

Il RUS ha condiviso il progetto dei materiali con un giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea, intervenuto a titolo personale, con l'UNHCR e con l'EASO. Il riscontro ricevuto è stato preso in considerazione dal RUS nel completare i materiali.

([526]) Precedentemente nota come Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato (IARLJ) e IARLJ – Europe.

Appendice G: Bibliografia selezionata

1. Documenti ufficiali

1.1. Unione europea

EASO, Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica, gennaio 2016.

EASO, Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) – un'analisi giuridica, dicembre 2016.

EASO, Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) – un'analisi giuridica, dicembre 2016.

EASO, Guida pratica: esclusione, 2017.

EASO, Procedure di asilo e principio di non-refoulement – un'analisi giuridica, 2018.

EASO, Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo – un'analisi giuridica, 2018.

Commissione europea, Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione, 12 settembre 2001, COM(2001) 510 def.

1.2. Canada

Commissione canadese Immigrazione e rifugiati, Interpretation of the convention refugee definition in the case law [Interpretazione nella giurisprudenza della definizione di rifugiato di cui alla relativa convenzione], 31 marzo 2018.

1.3. Comitato internazionale della Croce Rossa

CIRC, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court* [Elementi dei crimini di guerra ai sensi dello statuto di Roma della Corte penale internazionale] (CUP, 2002).

CIRC, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules [Diritto internazionale umanitario consuetudinario, Volume I Norme] (CUP, 2005, ristampa con correzioni 2009).

CIRC, Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice – Part 1 [Diritto internazionale umanitario consuetudinario, Volume II Pratica – parte 1] (CUP, 2005).

CIRC, Customary International Humanitarian Law, Volume II: Practice – Part 2 [Diritto internazionale umanitario consuetudinario, Volume II Pratica – parte 2] (CUP, 2005).

CIRC, International Humanitarian Law: Answers to Your Questions [Diritto internazionale umanitario: risposte a domande], febbraio 2015.

CIRC, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* [Commentario sulla prima convenzione di Ginevra: convenzione (I) per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna] (CUP, 2016) [versione web disponibile in inglese nella banca dati online del CICR: Commentary on the First Geneva Convention (Commentario sulla prima convenzione di Ginevra].

CICR, *Commentary on the Second Geneva Convention: Convention (II) for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea* [Commentario sulla seconda convenzione di Ginevra: convenzione (II) per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare] (CUP, 2017) [versione web disponibile in inglese nella banca dati online del CICR: Commentary on the Second Geneva Convention (Commentario sulla seconda convenzione di Ginevra)].

CICR, *Commentary: Volume III: Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War* [Commentario: Volume III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra] (CICR, 1960) [versione web disponibile in inglese nella banca dati online del CICR: Commentary on the Third Geneva Convention (Commentario sulla terza convenzione di Ginevra)].

CICR, *Commentary: Volume IV: Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* [Commentario: Volume IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra] (ICRC, 1960) [versione web disponibile in inglese nella banca dati online del CICR: *Commentary on the Fourth Geneva Convention* (Commentario sulla quarta convenzione di Ginevra)].

CICR, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ICRC, 1987) [versione web disponibile in inglese nella banca dati online del CICR: Commentary to Additional Protocol I (Commentario al protocollo addizionale I) e Commentary to Additional Protocol II (Commentario al protocollo addizionale II)].

1.4. Tribunale militare internazionale di Norimberga

Tribunale militare internazionale, The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal: Nuremberg 14 November 1945–1 October 1946: Vol. I [Il processo ai principali criminali di guerra dinanzi il Tribunale militare internazionale: Norimberga 14 novembre 1945 - 1º ottobre 1946, Vol. I] (Norimberga, 1947).

1.5. Regno Unito

Ministero della Difesa del Regno Unito, The Manual of the Law of Armed Conflict [Manuale del diritto dei conflitti armati] (OUP, 2004).

1.6. Nazioni Unite

1.6.1 UNHCR

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees [Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati], HCR/1P/4/Eng/REV.4 (1979, nuova edizione, aprile 2019).

UNHCR, Guidelines on International Protection No 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Linee guida sulla protezione internazionale n. 5 – applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1, sezione F, della convenzione sullo status dei rifugiati del 1951], 4 settembre 2003, HCR/GIP/03/05.

UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Nota supplementare sull'applicazione delle clausole di esclusione: articolo 1, sezione F, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], 4 settembre 2003.

UNHCR, Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees [Nota sull'interpretazione dell'articolo 1, sezione E, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], marzo 2009.

UNHCR, UNHCR intervention before the Supreme Court of the United Kingdom in the cases of Yasser al-Sirri (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent) and DD (Afghanistan) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent) [Intervento dell'UNHCR dinanzi la Corte del Regno Unito nelle cause Yasser al-Sirri (ricorrente)/Segretario di Stato per gli Affari interni e DD (Afghanistan) (ricorrente)/Segretario di Stato per gli Affari interni (convenuto)], 23 marzo 2012.

UNHCR, Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection [Note sull'interpretazione dell'UNHCR dell'articolo 1, sezione D, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva qualifiche dell'UE in relazione ai rifugiati palestinesi che cercano protezione internazionale], maggio 2013.

UNHCR, Guidelines on International Protection No 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees [Linee guida sulla protezione internazionale n. 13: applicabilità ai rifugiati palestinesi dell'articolo 1, sezione D, della convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati], dicembre 2017, HCR/GIP/16/12.

1.6.2 Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente

UNRWA, Consolidated Eligibility and Registration Instructions [Versione consolidata delle istruzioni per la candidatura e la registrazione], 1º gennaio 2009.

2. Pubblicazioni

2.1. Materiali di riferimento

2.1.1 Diritto in materia di rifugiati

J.-Y. Carlier e P. D'Huart, «L'Exclusion du statut de réfugié: Cadre général» in V. Chetail e C. Laly-Chevalier (ed.), *Asile et extradition: Théorie et pratique des clauses d'exclusion au statut de réfugié* (Bruylant, 2014).

G.S. Goodwin-Gill e J. McAdam, *The Refugee in International Law* (terza edizione, OUP, 2007).

K. Hailbronner e D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary* (seconda edizione, Beck Hart Nomos, 2016).

J.C. Hathaway e M. Foster, *The Law of Refugee Status* (seconda edizione, CUP, 2014).

A. Zimmermann (ed), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees – A Commentary* (OUP, 2011).

2.1.2 Diritto penale internazionale

A. Cassese et al., *Cassese's International Criminal Law* (terza edizione, OUP, 2013).

J. de Hemptinne, R. Roth e E. van Sliedregt (ed.), *Modes of Liability in International Criminal Law* (CUP, 2019).

R. O'Keefe, *International Criminal Law* (OUP, 2015).

W.A. Schabas, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes* (seconda edizione, CUP, 2009).

W.A. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* (seconda edizione, OUP, 2016).

C. Stahn (ed.), *The Law and Practice of the International Criminal Court* (OUP, 2015).

O. Triffterer e K. Ambos, *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (terza edizione, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2016).

E. van Sliedregt, *Individual Criminal Responsibility in International Law* (OUP, 2012).

G. Werle e F. Jessberger, *Principles of International Criminal Law* (terza edizione, OUP, 2014).

2.1.3 Diritto internazionale umanitario

A. Clapham et al., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP, 2015).

Y. Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict* (terza edizione, CUP, 2016).

Y. Dinstein, *Non-International Armed Conflicts in International Law* (CUP, 2014).

D. Fleck (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law* (terza edizione, OUP, 2013).

J.-M. Henckaerts e L., Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules (CUP, 2005, ristampa con correzioni del 2009) (disponibile anche presso CICR, *Customary IHL Database*, Rule 156: Definition of War Crimes).

2.2 Letteratura accademica

J. Bond, «Principled Exclusions: A Revised Approach to Article 1F(A) of the Refugee Convention», Michigan Journal of International Law (2013), pagg. 15-78.

V. Chetail e C. Laly-Chevalier (editori), *Asile et extradition: Théorie et pratique des clauses d'exclusion au statut de réfugié* (Bruylant, 2014).

N. Combs, *Fact-Finding Without Facts: The Uncertain Evidentiary Foundations of International Criminal Convictions* (CUP, 2010).

T. de Boer e M. Zieck, *ICC Witnesses and Acquitted Suspects Seeking Asylum in the Netherlands: An Overview of the Jurisdictional Battles between the ICC and Its Host State*, IJRL (2015), pagg. 573-606.

N. Djordjevic, «*Exclusion under Article 1F(b) of the Refugee Convention: The Uncertain Concept of Internationally Serious Common Crimes*», Journal of International Criminal Justice, (2014), pagg. 1057-1074.

G. Gilbert, «Exclusion and Evidentiary Assessment» in G. Noll (ed.) *Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures,* (Martinus Nijhoff, 2005), pagg. 161-177.

G. Gilbert, «*Exclusion is Not Just about Saying "No": Taking Exclusion Seriously in Complex Conflicts*» in D. Cantor e J.-F. Durieux (a cura di), «*Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*» (Brill Nijhoff, 2014), pagg. 155-175.

B. Goddard, «*UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees*», Refugee Survey Quarterly (2009), pagg. 475-510.

J.C. Hathaway et al., «The Michigan Guidelines on the Exclusion of International Criminals», Michigan Journal of International Law (2013), pagg. 3-13.

M. Holvoet, «*Harmonizing Exclusion under the Refugee Convention by Reference to the Evidentiary Standards of International Criminal Law*», Journal of International Criminal Justice (2014), pagg. 1039-1056.

S. Kapferer, «Article 14(2) of the Universal Declaration of Human Rights and Exclusion from International Refugee Protection», Refugee Survey Quarterly (2008), pagg. 53-75.

S. Kapferer, «The Interface Between Extradition and Asylum», UNHCR, Serie Ricerche sulla politica legale e di protezione, 2003.

D. Kosar, «*Inclusion before Exclusion or Vice Versa: What the Qualification Directive and the Court of Justice Do (Not) Say*», IJRL (2013), pagg. 87-119.

Y. Li, «*Exclusion from Protection as a Refugee: An Approach to a Harmonizing Interpretation in International Law*» (Brill Nijhoff, 2017).

M. Maystre, «*The Interaction between International Refugee Law and International Criminal Law with respect to Child Soldiers*», Journal of International Criminal Justice (2014), pagg. 953-974.

J. Rikhof, «*The Criminal Refugee: The Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in Domestic and International Law*» (Republic of Letters Publishing, 2012).

J. Rikhof, «Exclusion at a Crossroads: The Interplay between International Criminal Law and Refugee Law in the Area of Extended Liability», UNHCR Serie Ricerche sulla politica legale e di protezione, Doc PPLA/2011/06, giugno 2011.

S. Singer, «*Terrorism and Article 1F(c) of the Refugee Convention*», Journal of International Criminal Justice (2014), pagg. 1075-1091.

S. Singer, «*Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the UK: Asylum Seekers Suspected of Serious Criminality*» (Brill Nijhoff, 2015).

S. Sivakumaran, «*Exclusion from Refugee Status: The Purposes and Principles of the United Nations and Article 1F(c) of the Refugee Convention*», IJRL (2014), pagg. 350-381.

Per contattare l'Unione europea

Di persona
I centri di informazione Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare l'indirizzo del centro più vicino sul sito https://europa.eu/european-union/contact_it

Telefonicamente o per email
Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è contattabile:
— al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori queste chiamate possono essere a pagamento),
— al numero +32 22999696, oppure
— per email dal sito https://europa.eu/european-union/contact_it

Per informarsi sull'Unione europea

Online
Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali: https://europa.eu/european-union/index_it

Pubblicazioni dell'UE
È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni dell'UE gratuite e a pagamento dal sito EU Bookshop (https://publications.europa.eu/bookshop). Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più esemplari contattando Europe Direct o un centro di informazione locale (cfr. https://europa.eu/european-union/contact_it).

Legislazione dell'UE e documenti correlati
La banca dati EurLex contiene la totalità della legislazione UE dal 1952 in poi in tutte le versioni linguistiche ufficiali: http://eur-lex.europa.eu

Open Data dell'UE
Il portale Open Data dell'Unione europea (http://data.europa.eu/euodp/it) dà accesso a un'ampia serie di dati prodotti dall'Unione europea. I dati possono essere liberamente utilizzati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali.

BZ-02-20-007-IT-C

Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

ISBN 978-92-9485-187-1