



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 4/2015

1. LA CORTE DI GIUSTIZIA SI PRONUNCIA SULLA REVOCA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO NEI CONFRONTI DI UN RIFUGIATO A CAUSA DELLA SUA PARTECIPAZIONE ALLE ATTIVITÀ DI UN'ORGANIZZAZIONE TERRORISTICA FIGURANTE NELL'ELENCO PREDISPOSTO DALL'UE.

[H.T. \(Causa C-373/13\) sentenza della Corte di giustizia \(Prima Sezione\) del 24 giugno 2015 \(ECLI:EU:C:2015:413\)](#)

Rinvio pregiudiziale – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia – Frontiere, asilo e immigrazione – Direttiva 2004/83/CE – Articolo 24, paragrafo 1 – Norme minime sulle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria – Revoca del permesso di soggiorno – Presupposti – Nozione di “imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico” – Partecipazione di una persona avente lo status di rifugiato alle attività di un'organizzazione figurante nell'elenco delle organizzazioni terroristiche predisposto dall'Unione europea.

La 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, dev'essere interpretata nel senso che un permesso di soggiorno, una volta rilasciato a un rifugiato, può essere revocato o in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, di tale direttiva, quando sussistono imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico ai sensi di tale disposizione, oppure in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 3, della richiamata direttiva, quando sussistono motivi per applicare la deroga al principio di non respingimento previsto dall'articolo 21, paragrafo 2, di questa stessa direttiva.

Il sostegno a un'associazione terroristica iscritta nell'elenco allegato alla posizione comune 2001/931/PESC del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, nella versione in vigore alla data dei fatti della controversia principale, può costituire uno degli «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83, anche se le condizioni previste dall'articolo

21, paragrafo 2, della stessa non sono riunite. Affinché un permesso di soggiorno rilasciato a un rifugiato possa essere revocato sul fondamento dell'articolo 24, paragrafo 1, di tale direttiva, per il motivo che tale rifugiato sostiene siffatta associazione terroristica, le autorità competenti sono tuttavia tenute a procedere, sotto il controllo dei giudici nazionali, a una valutazione individuale degli elementi di fatto specifici relativi alle azioni sia dell'associazione sia del rifugiato di cui trattasi. Quando uno Stato membro decide di allontanare un rifugiato il cui permesso di soggiorno è stato revocato, ma sospende l'esecuzione di tale decisione, è incompatibile con la richiamata direttiva privarlo dell'accesso alle prestazioni garantite dal capo VII della medesima, salvo che trovi applicazione un'eccezione espressamente prevista da questa stessa direttiva.

La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal *Verwaltungsgerichtshof* (tribunale amministrativo superiore) *Baden-Württemberg*, e concernente l'interpretazione dell'articolo 21, paragrafi 2 e 3, e dell'articolo 24, paragrafi 1 e 2, della [direttiva 2004/83/CE](#) del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. La controversia nella causa principale concerne il signor T e il Land Baden-Württemberg in merito ad una decisione del marzo 2012 che ha pronunciato l'espulsione del signor T in questione dal territorio della Repubblica federale di Germania, revocandogli anche il permesso di soggiorno. Occorre premettere, a questo riguardo, che al signor T, in data 24 giugno 1993, gli era stato riconosciuto lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, relativa allo status dei rifugiati, firmata nel 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954. Lo stesso signor T, inoltre, era anche in possesso di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato in Germania dal 7 ottobre 1993. L'espulsione del signor T dalla Repubblica federale di Germania era stata motivata dal fatto che egli aveva compiuto atti di sostegno a favore del partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) – le cui attività in Germania erano state vietate dal Ministero federale dell'Interno nel novembre 1993 – fino ad una data piuttosto recente, rappresentando così una pericolosità attuale. La decisione di espulsione del 2012 ha anche comportato la decadenza di pieno diritto del permesso di soggiorno precedentemente rilasciato al signor T. Il ricorso avverso la decisione di espulsione adottata dal consiglio regionale di Karlsruhe è stata respinta dal tribunale amministrativo della stessa città, la cui sentenza è stata appellata dal signor T. dinanzi al giudice del rinvio, il tribunale amministrativo superiore del *Baden-Württemberg*. Quest'ultimo, esprimendo particolari dubbi sull'annullamento del permesso di soggiorno nei confronti del signor T., si è chiesto se la decisione di espulsione potesse giustificarsi alla luce degli articoli 21, paragrafi 2 e 3, e 24 della direttiva 2004/83.

In particolare, il giudice del rinvio, in primo luogo, ha chiesto alla Corte di giustizia se, e a quali condizioni, l'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83 autorizzi uno Stato membro a revocare o a cessare il permesso di soggiorno di un rifugiato sebbene tale disposizione, a differenza dell'articolo 21, paragrafo 3, della stessa direttiva, non preveda espressamente tale possibilità. Infatti, la prima disposizione disciplina esclusivamente il rilascio, quasi automatico, del permesso di soggiorno ai beneficiari dello status di rifugiato e le eventuali cause ostative a tale rilascio, quali gli imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e i motivi per i quali uno Stato membro può respingere un rifugiato, ai

sensi dell'articolo 21, paragrafo 2. La seconda disposizione, invece, fa espresso riferimento alla facoltà degli Stati membri di revocare, di cessare o di rifiutare il rinnovo o il rilascio di un permesso di soggiorno a un rifugiato nei confronti del quale si applichino le condizioni di respingimento previste dall'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/83. Lo stesso giudice del rinvio ha chiesto, inoltre, nel caso di risposta affermativa della Corte di giustizia sull'applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, ai fini della revoca del permesso di soggiorno di un rifugiato, se la revoca in questione sia autorizzata unicamente in applicazione dell'articolo 21, paragrafi 2 e 3, nei casi in cui, quindi, il rifugiato non sia più protetto contro il respingimento, o anche in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, della stessa direttiva.

La Corte di giustizia, per rispondere alle richieste del giudice del rinvio, ha ritenuto di dover esaminare la portata rispettivamente dell'articolo 21, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2004/83 e dell'articolo 24, paragrafo 1, della stessa. Per quanto concerne l'articolo 21, paragrafo 2, il giudice UE ha affermato che quando il respingimento di un rifugiato sia possibile in virtù di tale disposizione – ossia quando ciò non sia vietato agli Stati membri da obblighi internazionali e vi siano ragionevoli motivi per considerare che tale rifugiato rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova o che detto rifugiato costituisca un pericolo per la comunità dello stesso Paese in questione – gli Stati membri hanno anche la facoltà, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, di revocare, di cessare o di rifiutare il rinnovo di un permesso di soggiorno. Infatti, secondo la Corte, una volta che il rifugiato è soggetto al respingimento, non è più necessario che gli venga rilasciato un permesso di soggiorno, che egli continui ad esserne in possesso o che ne ottenga il rinnovo (punto 44, della sentenza in commento). In base a quanto precede, e coerentemente con quanto rilevato dall'Avvocato generale Sharpston nelle sue [conclusioni](#) presentate l'11 settembre del 2014, in particolare al punto 62, la Corte di giustizia ha sostenuto che se un rifugiato non rientra all'interno delle deroghe al divieto di respingimento, di cui all'articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/83, allo stesso tempo, non può trovare applicazione la facoltà degli Stati membri di revocare, di cessare o di rifiutare il rinnovo o il rilascio di un permesso di soggiorno al rifugiato in questione, prevista dall'articolo 21, paragrafo 3, della medesima direttiva. Di conseguenza, quando uno Stato membro avvia un procedimento nei confronti di un rifugiato ma non può respingerlo in quanto le condizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 2, non sono soddisfatte, il permesso di soggiorno di tale rifugiato non può essere revocato, ai sensi del paragrafo 3 dello stesso articolo.

Dopo aver analizzato la portata dell'articolo 21, della direttiva 2004/83, la Corte di giustizia ha valutato se uno Stato membro possa comunque revocare il permesso di soggiorno di un rifugiato, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della stessa direttiva, rispondendo così al quesito posto dal giudice del rinvio. A questo riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che, sebbene la disposizione in questione non autorizzi espressamente uno Stato membro a revocare un permesso di soggiorno precedentemente rilasciato ad un rifugiato, vi sarebbero comunque degli argomenti che favorirebbero un'interpretazione dell'articolo 24, paragrafo 1, che consenta agli Stati membri di ricorrere a tale misura. Secondo il giudice UE, bisogna constatare, preliminarmente, che la disposizione in questione non esclude espressamente la possibilità di revocare un permesso di soggiorno, anzi questa risulterebbe conforme alla finalità della disposizione in questione. Infatti, se gli Stati membri sono autorizzati a rifiutare il rilascio o il rinnovo di un permesso di soggiorno laddove imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico lo giustificano, a maggior ragione dovrebbero essere autorizzati a revocare tale permesso o a cessarlo qualora tali motivi sopraggiungano dopo il rilascio. Una tale interpretazione

dell'articolo 24, paragrafo 1, sarebbe coerente con lo spirito della direttiva 2004/83, in quanto la disposizione in questione completerebbe l'articolo 21, paragrafo 3, della stessa, nella misura in cui autorizza uno Stato membro a revocare o a cessare un permesso di soggiorno anche nei casi in cui non siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 2, purché imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico lo giustificino (punto 50 della sentenza). Sarebbe pertanto incompatibile con l'obiettivo perseguito dalla direttiva 2004/83 il fatto che non esista nessuna possibilità di revocare un permesso di soggiorno già rilasciato ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1.

La Corte di giustizia così risponde al giudice del rinvio affermando che gli Stati membri possono revocare, o cessare, un permesso di soggiorno rilasciato a un rifugiato, sulla base dell'articolo 21, paragrafo 3, della direttiva 2004/83, a condizione che il rifugiato in questione rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2, oppure, se tale ipotesi non si verifica, sulla base dell'articolo 24, paragrafo 1, della medesima direttiva, a condizione che imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico giustificino tale misura.

Avendo risposto affermativamente sull'applicabilità dell'articolo 24, paragrafo 1, ai fini della revoca del permesso di soggiorno precedentemente rilasciato a rifugiati, la Corte di giustizia si è occupata, a questo punto, della seconda questione rivolta dal giudice del rinvio, concernente, in sostanza, se il sostegno fornito da un rifugiato ad un'associazione terroristica possa costituire uno degli «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83, e ciò indipendentemente dall'applicazione delle condizioni di cui all'articolo 21, paragrafo 2, della stessa direttiva. Preliminarmente, la Corte di giustizia ha tenuto a sottolineare che le disposizioni in questione, sebbene in qualche modo sovrapponibili e complementari tra loro, hanno ambiti di applicazione distinti e rientranti in regimi giuridici diversi (punto 69 della sentenza). Infatti, come si è già in parte accennato, l'articolo 21, paragrafo 2, costituisce una deroga al principio del non respingimento dei rifugiati, consentendo il *refoulement* solo quando vi siano ragionevoli motivi per considerare che il rifugiato in questione rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova, o, quando, essendo stato condannato con una sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisca un pericolo per la comunità di tale Stato membro. Il respingimento di un rifugiato, quindi, sebbene autorizzato in talune circostanze, costituirebbe soltanto l'estrema ratio alla quale uno Stato membro può ricorrere quando nessun'altra misura sia possibile o sufficiente. Inoltre, come sottolineato dalla Corte, le conseguenze dell'applicazione di tale deroga per il rifugiato possono essere estremamente drastiche, in quanto lo stesso può essere respinto verso un paese in cui potrebbe correre il rischio di persecuzioni. Per tale ragione, la pratica del respingimento è assoggettata a condizioni molto rigorose. L'articolo 24, paragrafo 1, al contrario, riguarda solo il rifiuto di rilasciare un permesso di soggiorno a un rifugiato e la revoca di tale permesso, ma non il respingimento del rifugiato in questione. Secondo la Corte, infatti, tale disposizione concerne unicamente quei casi in cui il pericolo che detto rifugiato rappresenta per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o la comunità dello Stato membro di cui trattasi non possa giustificare né la perdita dello *status* di rifugiato né *a fortiori* il suo respingimento. Da ciò ne deriva che, per un rifugiato, le conseguenze della revoca del suo permesso di soggiorno siano meno gravose rispetto alle misure che possono essere adottate nei suoi confronti *ex* articolo 21, paragrafo 2, della direttiva 2004/83. Conseguentemente, come sottolineato dalla Corte, al punto 75 della sentenza in commento, nel caso in cui ricorrano

circostanze che non presentano il grado di gravità che autorizzi uno Stato membro a ricorrere alla deroga prevista dall'articolo 21, paragrafo 2, e quindi a prendere una decisione di respingimento, sarà comunque consentito allo Stato membro di privare il rifugiato in questione del suo permesso di soggiorno, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83.

Dopo aver chiarito i rispettivi ambiti di applicazione delle disposizioni in oggetto, la Corte di giustizia ha affrontato la questione specifica sottoposta dal giudice del rinvio, in particolare se il sostegno fornito a un'associazione terroristica costituisca uno degli «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83. A tal riguardo, però, il giudice UE ha rammentato che le nozioni di «sicurezza nazionale» e di «ordine pubblico» non sono definite nella disposizione in questione, dovendo quindi ispirarsi, per la loro interpretazione nella causa di specie, alle nozioni di «pubblica sicurezza» e di «ordine pubblico» di cui agli articoli 27 e 28, della [direttiva 2004/38](#), sui quali la Corte aveva già avuto modo di esprimersi ([sentenza del 23 novembre 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708](#); e la [sentenza del 4 ottobre 2012, C-249/11, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608](#)), sottolineando, inoltre, che la portata della protezione che una comunità intende accordare ai suoi interessi fondamentali non possa variare a seconda dello *status* giuridico della persona che lede tali interessi, cittadini di Stati terzi o apolidi per la direttiva 2004/83 e cittadini dell'Unione per la direttiva 2004/38. Da ciò, la Corte di giustizia ha ritenuto di poter interpretare la nozione di «imperiosi motivi di sicurezza nazionale» di cui all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83, alla luce della nozione di «motivi imperativi di pubblica sicurezza» di cui all'articolo 28, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, che comprenderebbe tanto la sicurezza interna di uno Stato membro quanto la sua sicurezza esterna; inoltre, il riferimento ai motivi imperativi presupporrebbe non soltanto l'esistenza di un pregiudizio ma anche che quest'ultimo presenti un livello di gravità particolarmente elevato.

A questo punto, e soprattutto dopo aver riconosciuto il carattere terroristico dell'organizzazione sostenuta dal signor T, vista l'inclusione del PKK nell'elenco allegato alla [posizione comune 2001/931/PESC](#) del Consiglio del 27 dicembre 2001 relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e aver verificato che gli atti di tale organizzazione potessero minacciare la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, la Corte di giustizia ha invitato le autorità nazionali competenti a valutare i fatti specifici oggetto della causa principale e stabilire se il sostegno all'organizzazione in questione fornito dal signor T, nella forma di un'assistenza alla raccolta di fondi e una regolare partecipazione agli eventi organizzati dalla stessa, rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83. Infatti, a questo riguardo, la Corte ha tenuto a precisare che, sebbene gli atti commessi da un'organizzazione terroristica iscritta nell'elenco di cui all'allegato della posizione comune 2001/931/PESC possano collegarsi alla causa di deroga di cui all'articolo 24, paragrafo 1, il mero sostegno che la persona interessata possa aver dato a tale organizzazione non può avere quale conseguenza automatica la revoca del suo permesso di soggiorno, ai sensi della stessa disposizione (punto 87). Conseguentemente, la Corte di giustizia, nel rispondere alla seconda questione, ha invitato il giudice del rinvio ad esaminare il ruolo effettivamente svolto dal signor T nel contesto del suo sostegno all'organizzazione in questione, ricercando in particolare se abbia commesso egli stesso degli atti terroristici, se e in quale misura sia stato coinvolto nella pianificazione e nella direzione di altre persone al fine della commissione di atti di questo tipo, e se e in quale misura abbia finanziato tali atti. Inoltre, sempre secondo la Corte, il

giudice del rinvio sarebbe anche tenuto a valutare il grado di gravità del pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico derivante dagli atti commessi dal signor T, e, sulla base di tale gravità, giustificare o meno la revoca del permesso di soggiorno, ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83.

In conclusione, la Corte di giustizia ha affermato che il rifugiato, il cui permesso di soggiorno sia stato revocato in applicazione della disposizione in oggetto, conserverebbe comunque lo *status* di rifugiato; infatti, anche se privo del permesso di soggiorno, il soggetto in questione resterebbe un rifugiato e conserverebbe a tale titolo il diritto alle prestazioni che il capo VII della direttiva 2004/83 garantisce a qualsiasi rifugiato – il diritto alla protezione contro il respingimento, al mantenimento dell'unità familiare, al rilascio di documenti di viaggio, all'accesso all'occupazione e all'istruzione, all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria e all'alloggio, alla libertà di circolazione all'interno dello Stato membro e all'accesso agli strumenti di integrazione. Il riconoscimento di tali prestazioni, secondo la Corte, sarebbe la conseguenza del riconoscimento dello *status* di rifugiato e non del rilascio del permesso di soggiorno, per cui i rifugiati dovranno beneficiare di tali diritti per tutto il tempo in cui possiederanno tale status, potendo essere limitati solo alle condizioni fissate da tale direttiva, precludendo così agli Stati membri il diritto di aggiungere restrizioni che non siano in essa previste.

La Corte di giustizia, applicando quanto precede alle circostanze della controversia principale, ha rilevato un'incompatibilità tra l'ordinamento giuridico tedesco e la direttiva 2004/83, in quanto la revoca del permesso di soggiorno del signor T, intervenuta automaticamente in seguito alla decisione di espulsione, ha avuto ripercussioni sul godimento da parte di quest'ultimo del diritto ad alcune delle prestazioni di cui al capo VII della direttiva 2004/83, visto che nel diritto tedesco il godimento di tali diritti è connesso al regolare possesso di un permesso di soggiorno.

Il giudice UE, quindi, ha risposto alla seconda questione postale dal giudice del rinvio dichiarando che il sostegno a un'associazione terroristica possa costituire uno degli «imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico», ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/83. Tuttavia, affinché un permesso di soggiorno rilasciato a un rifugiato possa essere revocato sul fondamento della disposizione in oggetto per il motivo che tale rifugiato sostenga siffatta associazione terroristica, le autorità competenti sarebbero tenute, sotto il controllo dei giudici nazionali, a una valutazione individuale degli elementi di fatto specifici delle azioni sia dell'associazione sia del rifugiato in questione. In ogni caso, sempre secondo la Corte, quando uno Stato membro decide di allontanare un rifugiato il cui permesso di soggiorno è stato revocato, sarebbe incompatibile con la direttiva in oggetto privarlo dell'accesso alle prestazioni garantite dal capo VII della direttiva stessa, a meno che non trovasse applicazione un'eccezione ivi prevista espressamente.

La sentenza in oggetto è di particolare interesse in quanto ha chiarito come le vicende riguardanti il permesso di soggiorno di un rifugiato, e principalmente la revoca dello stesso, siano in parte indipendenti dal riconoscimento dello *status* di rifugiato. In particolare, sebbene ai beneficiari di tale *status* venga riconosciuto automaticamente un permesso di soggiorno rinnovabile, la revoca di quest'ultimo non implica necessariamente la perdita dello *status* di rifugiato, e quindi del godimento delle prestazioni di cui al capo VII della direttiva 2004/83, le quali, allo stesso tempo, come si è visto, non sembrano in alcun modo escludere comunque la permanenza del rifugiato nel territorio dello Stato membro in questione.

MICHELE MESSINA