



NOTA DI ORIENTAMENTO SULL'ESTRADIZIONE E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI

**Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)
Sezione per le politiche di protezione e la consulenza legale
Divisione dei servizi di protezione internazionale
Ginevra**

Aprile 2008

L'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) elabora Note di Orientamento in conformità con il proprio mandato, così come contenuto nello Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati del 1950, in conformità con l'articolo 35 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e con l'articolo II del suo Protocollo del 1967.

Attraverso l'analisi dei principi giuridici e di altri materiali rilevanti di diritto internazionale, le Note di Orientamento si propongono di chiarire il diritto e gli standard giuridici applicabili a una determinata tematica, in modo da fornire un indirizzo nella materia in questione. La finalità ultima è quella di migliorare la protezione fornita a rifugiati e richiedenti asilo attraverso il rispetto degli standard internazionali in materia di protezione dei rifugiati.

Le Note di Orientamento sono documenti pubblici rivolti ai governi, in particolare a *policy maker* e legislatori; alla magistratura; agli operatori legali; ai responsabili di decisioni in materia di asilo e a tutti gli interlocutori e collaboratori esterni che si occupano di questioni relative alla protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Fungono inoltre da guida per il personale dell'UNHCR impegnato in interventi di protezione sul campo. L'UNHCR invita gli Stati a incorporare i principi e i criteri stabiliti nella presente Nota di Orientamento nei propri sistemi giuridici nazionali.

Per qualsiasi questione relativa ad aspetti specifici della presente Nota di Orientamento, è possibile rivolgersi alla Sezione per le politiche di protezione e consulenza legale (PPLAS) della Divisione dei Servizi di protezione internazionale dell'UNHCR, Ginevra

I. INQUADRAMENTO E CONTESTO	1
II. ESTRADIZIONE E PRINCIPIO DI <i>NON-REFOULEMENT</i>	3
A. Portata e contenuto del principio di <i>non-refoulement</i> nel diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani	3
1. Protezione contro il <i>refoulement</i> nel diritto internazionale dei rifugiati	3
2. Protezione contro il <i>refoulement</i> nel diritto internazionale dei diritti umani	7
3. Gerarchia degli obblighi	9
B. Applicazione del principio di <i>non-refoulement</i> a casi di estradizione riguardanti rifugiati o richiedenti asilo	10
1. Rifugiati	10
2. Richiedenti asilo	12
C. Attuazione degli obblighi di <i>non-refoulement</i> in casi riguardanti l'extradizione di persone rifugiate o richiedenti asilo	14
1. Disposizioni relative al <i>non-refoulement</i> nel contesto dell'extradizione	14
2. Altre disposizioni e principi rilevanti in materia di estradizione e loro correlazione con il principio di <i>non-refoulement</i>	15
III. PROCEDURE DI ESTRADIZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI	18
A. Considerazioni generali	18
B. Procedure di estradizione nei confronti di rifugiati	20
1. Garanzie per assicurare il rispetto del principio di <i>non-refoulement</i>	21
2. Riservatezza	23
C. Procedure di estradizione nei confronti di richiedenti asilo	24
1. Procedure separate di estradizione e di asilo	25
2. Decisione sulla richiesta di asilo da parte delle autorità dello Stato richiesto	25
3. Ordine delle decisioni in materia di estradizione e di asilo	26
4. Riservatezza nelle procedure di estradizione riguardanti un richiedente asilo	27
D. Il ruolo dell'UNHCR nelle procedure di estradizione	27
IV. ELEGGIBILITÀ ALLA PROTEZIONE COME RIFUGIATO E ESTRADIZIONE	28
A. Considerazioni generali	28
B. Accertamento dello status di rifugiato in casi riguardanti decisioni sull'extradizione	28
1. Requisiti sostanziali	29
2. Questioni procedurali	33
C. Cancellazione e revoca dello status di rifugiato	35
V. CONCLUSIONI	37

I. INQUADRAMENTO E CONTESTO

1. L'extradizione è un processo formale che comporta la consegna di una persona da uno Stato (d'ora in avanti, lo "Stato richiesto") alle autorità di un altro Stato (d'ora in avanti, lo "Stato richiedente") per l'esercizio dell'azione penale o per l'esecuzione di una sentenza di condanna. L'extradizione, consentendo agli Stati di chiamare le persone responsabili della commissione di gravi crimini a risponderne, è uno strumento fondamentale nella lotta contro l'impunità, anche nei casi che riguardano, ad esempio, violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e umanitario, che spesso sfociano in forme di persecuzione e cause di sfollamento. L'extradizione è anche uno strumento chiave nella lotta degli Stati contro il terrorismo e altre forme di criminalità transnazionale.

2. Protezione internazionale dei rifugiati e applicazione del diritto penale non si escludono a vicenda. La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 (d'ora in avanti, la "Convenzione del 1951") e il suo Protocollo del 1967 non proteggono i rifugiati o i richiedenti asilo che abbiano posto in essere condotte penalmente rilevanti dall'essere perseguiti per tali atti; allo stesso modo, il diritto internazionale dei rifugiati non ne preclude l'extradizione in tutti i casi.¹ Tuttavia, quando la persona di cui si chiede l'extradizione (d'ora in avanti, la "persona richiesta") è un rifugiato o un richiedente asilo, sarà necessario tenere in considerazione le sue speciali esigenze di protezione.

3. L'interazione tra estradizione e questioni relative alla protezione internazionale dei rifugiati deve essere esaminata tenendo conto del diritto e della prassi in materia di estradizione secondo la loro evoluzione nel tempo. Tradizionalmente, le relazioni tra Stati in materia di estradizione erano regolate principalmente da trattati bilaterali e multilaterali e dal diritto nazionale.² In quanto corpo di norme frutto prevalentemente dell'accordo tra Stati, il diritto in materia di estradizione è significativamente cambiato nel tempo, a seguito dell'emersione di nuove fattispecie criminose e di diverse questioni in materia di sicurezza, ivi incluse, negli ultimi decenni, le minacce rappresentate dal terrorismo internazionale. Inoltre, a partire dal 1945,

¹ Lo stesso vale per gli strumenti regionali sui rifugiati, quali, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 1969 che disciplina aspetti specifici del problema dei rifugiati in Africa (d'ora in avanti, la "Convenzione dell'OUA") (disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>) e la dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984 (disponibile alla pagina https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Dichiarazione_di_Cartagena_del_1984.pdf), oltre allo Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati del 1950 (annesso alla risoluzione 428(V) del 14 dicembre 1950) (disponibile al seguente link <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Statuto-UNHCR.pdf>).

² I criteri giuridici per accettare o rigettare una richiesta di estradizione sono stabiliti da trattati bilaterali o multilaterali in materia applicabili ai due Stati coinvolti, oltre che dal diritto nazionale dello Stato richiesto. I trattati sull'extradizione e le norme nazionali applicabili solitamente definiscono i reati per i quali può essere concessa l'extradizione (i "reati passibili di estradizione"); i motivi per rigettare una richiesta di estradizione (i "motivi di rifiuto") e i requisiti relativi alla presentazione di documenti giustificativi o prove da presentare dallo Stato richiedente. Solitamente, le procedure relative all'esame di una domanda di estradizione sono regolate dal diritto nazionale dello Stato richiesto. Per una panoramica più dettagliata del diritto relativo all'extradizione e i suoi legami con l'asilo, si veda. S. Kapferer, *The Interface between Extradition and Asylum* (d'ora in avanti: "Extradition and Asylum"), UNHCR, Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2003/05, novembre 2003, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3fe846da4.html>.

l'evoluzione di altri aspetti del diritto internazionale ha avuto un impatto significativo sul quadro giuridico dell'estradizione.

4. Numerosi trattati in materia di diritti umani, convenzioni antiterrorismo e altri strumenti relativi ai crimini transnazionali contengono disposizioni che prevedono l'obbligo di estradare le persone sospettate della commissione di determinati crimini. Generalmente, tali strumenti chiedono agli Stati parte di assicurare che gli atti in questione siano qualificati come reati in base al loro diritto penale e possano dare luogo ad estradizione anche in assenza di specifici trattati di estradizione in vigore tra gli Stati coinvolti.³ Tuttavia, gli obblighi di *non-refoulement* sanciti dal diritto internazionale dei diritti umani comportano un divieto di estradizione in determinate circostanze, in aggiunta a quelle previste dal diritto internazionale dei rifugiati.

5. Nei casi di estradizione riguardanti una persona rifugiata o richiedente asilo, alcuni principi e disposizioni del diritto estradizionale offrono una serie di garanzie giuridiche alla persona coinvolta. Ad esempio, la persona richiesta può beneficiare dell'applicazione del principio di specialità; di limitazioni circa la riestradizione dallo Stato richiedente ad un terzo Stato; della possibilità che l'estradizione sia concessa a condizione che la persona richiesta possa ritornare nello Stato richiesto a conclusione del procedimento penale o della espiazione della pena; il divieto di estradizione per reati politici; o altri tradizionali motivi di rifiuto di estradizione, quali quelli relativi alla pena di morte e a questioni di giustizia e equità. Le cosiddette "clausole di non-discriminazione", secondo cui l'estradizione può o deve essere rifiutata quando richiesta per motivi politici o con intenti persecutori o discriminatori, sono frutto dell'evoluzione più recente del diritto in tema di estradizione.⁴ Le garanzie previste dal diritto in materia di estradizione coincidono in parte con gli obblighi di *non-refoulement* gravanti sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.

6. La presente Nota di Orientamento definisce la posizione dell'UNHCR sulle questioni sostanziali e procedurali che riguardano le richieste di estradizione per le persone rifugiate o richiedenti asilo. La seconda parte di questa nota offre un'analisi dettagliata degli obblighi di *non-refoulement* gravanti sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani quando la procedura di estradizione coinvolge una persona rifugiata o richiedente asilo. Essa esamina inoltre la correlazione tra i principi e le norme in materia di estradizione e il principio di *non-refoulement*. La parte III affronta una serie di questioni relative alle procedure di estradizione, quali le garanzie necessarie per assicurare la piena considerazione della particolare situazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo e la giusta relazione da stabilire tra estradizione e procedure di asilo. Si descrive inoltre il ruolo dell'UNHCR nei procedimenti relativi all'estradizione di persone rientranti nella sua competenza. La parte IV esamina l'impatto delle informazioni relative ad una richiesta di estradizione sulle valutazioni relative al riconoscimento o meno della protezione internazionale ed evidenzia le garanzie procedurali dei procedimenti di

³ In molti casi, tali strumenti prevedono l'obbligo di estradare o giudicare ("*aut dedere aut judicare*"). Si noti, tuttavia, che nel diritto internazionale non esiste un obbligo generale di estradare. Per maggiori dettagli si veda. S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 21–32.

⁴ Per un'analisi più dettagliata di norme e principi in materia di estradizione, si veda *infra* par. 38–45

asilo che risultano pertinenti quando un richiedente asilo è anche destinatario di una richiesta di estradizione. La parte V presenta una serie di osservazioni conclusive sull'interrelazione tra estradizione e asilo e sull'esigenza di garantire che la prassi degli Stati in materia di estradizione sia conforme ai loro obblighi derivanti dal diritto internazionale.

II. ESTRADIZIONE E PRINCIPIO DI NON-REFOULEMENT

7. Questa parte della Nota di Orientamento esamina la portata e il contenuto degli obblighi di *non-refoulement* gravanti sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, e l'applicazione di questo principio ai casi riguardanti richieste di estradizione di una persona rifugiata o richiedente asilo. Si analizzano inoltre le modalità per rendere effettiva la protezione contro il *refoulement* nel corso di procedimenti di estradizione nello Stato richiesto.

A. Portata e contenuto del principio di *non-refoulement* nel diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani

1. Protezione contro il *refoulement* nel diritto internazionale dei rifugiati

8. Il principio di *non-refoulement*, che vieta l'allontanamento forzato di una rifugiata o un rifugiato verso un rischio di persecuzione, rappresenta la pietra miliare del regime internazionale di protezione dei rifugiati.⁵ Esso è stabilito all'art. 33 della Convenzione del 1951⁶ e rappresenta un principio fondamentale non derogabile.⁷ Il principio di *non refoulement*, nei termini in cui è enunciato dall'art. 33 della Convenzione del 1951, costituisce altresì parte del diritto internazionale consuetudinario. In quanto tale, esso vincola tutti gli Stati, compresi quelli che non sono ancora parte della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967.⁸

⁵ Per un'analisi dettagliata, si veda. E. Lauterpacht and D. Bethlehem, "The scope and content of the principle of *non-refoulement*: Opinion", in E. Feller, V. Türk and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003), pp. 87–177. Si veda. anche UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 gennaio 2007, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>. La versione italiana è disponibile alla pagina

<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d1214>.

⁶ Il divieto di *refoulement* è sancito anche in norme contenute in strumenti regionali sui rifugiati, ovvero l'articolo II(3) della Convenzione dell'OEA del 1969 e la sezione III(5) della Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984. Pur non essendo giuridicamente vincolanti, le disposizioni della Dichiarazione di Cartagena sono state incorporate nella legislazione di numerosi Stati dell'America Latina.

⁷ Gli articoli 42(1) della Convenzione del 1951 e VII(1) del Protocollo del 1967 indicano l'articolo 33 come una delle disposizioni a cui non è consentito apporre riserve.

⁸ Si veda., UNHCR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>; UNHCR, *Note on the Principle of Non-Refoulement (EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures)*, 1 novembre 1997, <https://www.refworld.org/docid/438c6d972.html> Si veda., anche la *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol* adottata durante l'incontro dei Ministri degli Stati parte del 12–13 dicembre 2001, HCR/MMSP/2001/09, par. 4 del preambolo, disponibile alla pagina

9. L'art. 33 della Convenzione del 1951 stabilisce che:

Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (*refouler*) - in qualsiasi modo - una rifugiata o un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche.

10. Tale norma è pienamente applicabile al contesto dell'extradizione, come emerge chiaramente dalla lettera dell'art. 33(1) della Convenzione del 1951, che si riferisce al divieto di espellere o respingere "in qualsiasi modo". Analizzando una serie di problemi legati all'extradizione dei rifugiati, il Comitato Esecutivo del programma dell'UNHCR, ha, *inter alia*:

- (b) riaffermato il carattere fondamentale del *non-refoulement* come principio generale di diritto;
- (c) riconosciuto che le persone rifugiate dovrebbero essere protette dall'extradizione verso un paese nel quale hanno fondati motivi di temere di essere perseguitate per le ragioni indicate nell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951;
- (d) esortato gli Stati a fare in modo che il principio di *non-refoulement* sia debitamente tenuto in considerazione nei trattati di estradizione e opportunamente contemplato nella legislazione nazionale;
- (e) espresso la speranza che in sede di applicazione degli esistenti trattati relativi all'extradizione il principio di *non-refoulement* sia tenuto in debita considerazione.⁹

11. Ai sensi della Convenzione del 1951, la protezione prevista all'art. 33(1) si applica a tutti i rifugiati, ovvero a coloro che soddisfano i requisiti della definizione contenuta all'art. 1A(2) della Convenzione del 1951 (i "criteri di inclusione")¹⁰ e non rientrano nell'ambito di una delle disposizioni di esclusione.¹¹ Il principio di *non-refoulement*, così come enunciato all'art.

<https://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html>; New Zealand Court of Appeal, *Zaoui v. Attorney General* (No 2) [2005] 1 NZLR 690, 30 settembre 2004, par. 34 e136, disponibile alla pagina <http://www.nzlii.org/cgi-bin/sinodisp/nz/cases/NZCA/2004/244.html>. Per un'analisi approfondita della portata e del contenuto del principio di *non-refoulement* nel diritto consuetudinario, si veda anche E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 193-219.

⁹ Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 17 (XXXI) – 1980 on Problems of Extradition affecting Refugees*, par. (b)–(e), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/type,EXCONC,EXCOM,,3ae68c4423,0.html>

¹⁰ Secondo questa disposizione, contenuta anche all'art. 1 del Protocollo del 1967, il termine "rifugiato" è applicabile a chiunque "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra."

¹¹ Le clausole di esclusione previste dalla Convenzione del 1951 sono: il primo paragrafo dell'art. 1D (ovvero applicabile alle persone che fruiscono della protezione o dell'assistenza di un'agenzia dell'ONU che non sia l'UNHCR); l'art. 1E (applicabile a coloro che sono considerati dalle autorità competenti del Paese in cui hanno stabilito la loro residenza come aventi i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto paese); e l'art. 1F (che si applica a quelle persone nei confronti delle quali si hanno serie ragioni per ritenere che abbiano commesso determinati crimini o atti). Clausole di esclusione sono contenute anche nella Convenzione dell'OUA del 1969 e nello Statuto dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Rifugiati, annesso alla Risoluzione dell'Assemblea

33(1) della Convenzione del 1951, è applicabile anche agli individui che soddisfano i criteri di eleggibilità previsti all'art. 1 della Convenzione del 1951, ma il cui status non è stato ancora formalmente riconosciuto.¹² Ciò è particolarmente rilevante per i richiedenti asilo: potendo trattarsi di rifugiati, non potranno essere respinti o espulsi fino ad una decisione definitiva sul loro status.¹³

12. Il principio di *non-refoulement* si applica non solo al paese di origine della persona rifugiata, ma anche a qualsiasi altro paese in cui abbia ragione di temere di essere perseguitata per i motivi previsti all'art. 1A(2) della Convenzione del 1951, o dal quale potrebbe essere inviata in un paese in cui incorrerebbe in un rischi di persecuzione collegato ad uno dei motivi previsti dalla Convenzione.¹⁴

13. Eccezioni al principio di *non-refoulement* sono consentite dal diritto internazionale dei rifugiati unicamente nelle circostanze previste all'art. 33(2) che stabilisce che:

La presente disposizione [art. 33(1)] non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.

14. Perché questa disposizione sia applicabile, il paese di asilo dovrà valutare, su base individuale, se sono soddisfatti i seguenti criteri relativi alle eccezioni al principio di *non-refoulement*:

- (i) Affinché l'eccezione relativa alla "sicurezza del paese" sia applicabile, si deve stabilire che la persona rifugiata rappresenta allo stato attuale, o potrebbe in futuro rappresentare, un pericolo per il paese che la ospita. Il pericolo in questione deve essere molto grave, piuttosto che di minore rilevanza, e deve costituire una minaccia per la sicurezza del paese ospitante.¹⁵

Generale 428 (V) del 14 dicembre 1950, disponibile in italiano alla pagina <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Statuto-UNHCR.pdf>, si veda *infra* para. 78.

¹² Si vedano le Conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 6 (XXVIII) – 1977 on non-refoulement*, para. (c), disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43ac/non-refoulement.html>; *Conclusion No. 79 (XLVII) – 1996 on International Protection*, par. (j), disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c430/general-conclusion-international-protection.html>; e *Conclusion No. 81 (XLVIII) – 1997 on International Protection*, par. (i), disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c690/general-conclusion-international-protection.html>

¹³ Si veda, ad esempio, UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* (d'ora in avanti: "Asylum Processes"), EC/GC/01/12, 31 maggio 2001, par. 4, 8, 13 e 50(c), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3d6264e54.html>. Si veda anche E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 87–99, con ulteriori citazioni.

¹⁴ Si veda, UNHCR, *Note on Non-Refoulement*, EC/SCP/2, 1977, par. 4, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>; si veda, anche Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analyzed with a Commentary by Dr. Paul Weis*, Cambridge University Press, Cambridge (1995), p. 341.

¹⁵ Si veda, UNHCR, *Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada*, SCC No. 27790, disponibile alla pagina https://www.refworld.org/cases,CAN_SC.3c42bdfa0.html (d'ora in avanti: "UNHCR, Suresh Factum"), in 14:1 *International Journal of Refugee Law* (2002), par. 68–73. Si veda anche E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra*

- (ii) Affinché l'eccezione relativa alla "minaccia per la collettività" sia applicabile, è necessario non solo che la persona rifugiata in questione sia stata condannata per un crimine o un delitto particolarmente grave, ma anche che si sia stabilito che costei o costui, alla luce del reato e della relativa condanna, rappresenta una minaccia attuale o futura molto seria per il paese ospitante. Il fatto che una persona sia stata condannata per un crimine o delitto particolarmente grave non significa, di per sé, che sia soddisfatto anche il requisito della "minaccia per la collettività". Ciò dipenderà dalla natura e dalle circostanze del crimine o delitto in questione e da altri fattori rilevanti (quali, ad esempio, il comprovato o probabile rischio di recidiva).¹⁶

15. Trattandosi di eccezioni alla protezione contro il *refoulement* stabilita dalla Convenzione del 1951, è necessario, in linea con un'applicazione restrittiva, che ci sia un nesso ragionevole tra l'espulsione della persona rifugiata e l'eliminazione del pericolo che la sua presenza comporta per la sicurezza o collettività del paese ospitante. Allo stesso modo, il *refoulement* deve essere la misura di ultima istanza utilizzabile per eliminare il pericolo per la sicurezza o la collettività del paese ospitante.¹⁷ Il pericolo per il paese ospitante deve inoltre risultare di maggiore gravità rispetto al rischio di danno che subirebbe la persona come conseguenza del *refoulement*.¹⁸ Infine, la valutazione circa l'applicabilità delle eccezioni previste all'art. 33(2) deve essere fatta nel corso di una procedura che offra adeguate garanzie.¹⁹ Quando l'applicabilità dell'art. 33(2) è valutata nel corso di un procedimento di estradizione, lo Stato richiesto deve garantire la piena osservanza dei suindicati requisiti sostanziali e procedurali.²⁰

16. Le disposizioni dell'art. 33(2) della Convenzione del 1951 non incidono tuttavia sugli obblighi di *non-refoulement* gravanti sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale dei diritti umani, che non contemplano alcuna eccezione. Pertanto, l'extradizione dallo Stato richiesto è vietata quando, ad esempio, esporrebbe la persona rifugiata a un rischio sostanziale di essere

nota 5, par. 164–166; e A. Grahl-Madsen, *Commentary on the Refugee Convention, Articles 2–11, 13–37*, pubblicato dall'UNHCR (1997) e disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>, commento all'art. 33, par. (8), che riassume in questo modo le discussioni dei legislatori della Convenzione del 1951: "in via generale, l'eccezione relativa alla "sicurezza del paese" può essere invocata di fronte a atti di natura piuttosto grave, che mettano in pericolo direttamente o indirettamente la costituzione, il governo, l'integrità territoriale, l'indipendenza o la pace nelle relazioni esterne del paese stesso".

¹⁶ Si veda, E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 190–192

¹⁷ Se misure meno gravi sono sufficienti a rimuovere la minaccia rappresentata dal rifugiato per la sicurezza o la collettività del paese ospitante, il ricorso al *refoulement* non può essere giustificato ai sensi dell'art. 33(2) della Convenzione.

¹⁸ Si vedano, UNHCR, *Suresh Factum*, *supra* nota 15, par. 74–84; e E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 177–179.

¹⁹ L'UNHCR ritiene che, come minimo, queste garanzie procedurali dovrebbero essere uguali a quelle previste per l'espulsione ex art. 32 della Convenzione del 1951. L'art. 32(1) consente l'espulsione di una rifugiata o un rifugiato verso un paese diverso da quello in cui teme persecuzione, per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Gli artt. 32(2) e (3) prevedono salvaguardie minime, tra cui, in particolare, il diritto di essere ascoltati e di proporre impugnazione, oltre al diritto di vedersi assegnato un periodo di tempo ragionevole per tentare di farsi ammettere regolarmente in un altro paese. Si veda, anche, E. Lauterpacht e D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 159.

²⁰ Si veda, *infra* par. 52–53.

sottoposta a tortura.²¹ Considerazioni simili valgono per il divieto di *refoulement* rispetto a altre forme di danno irreparabile.

2. Protezione contro il *refoulement* nel diritto internazionale dei diritti umani

17. Gli obblighi di *non-refoulement* previsti dal diritto internazionale dei diritti umani stabiliscono l'obbligo per lo Stato richiesto di non procedere all'estradizione nei casi in cui il trasferimento di un individuo lo esporrebbe a un rischio di tortura o altre gravi violazioni dei diritti umani.

18. L'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984 stabilisce espressamente che "Nessuno Stato Parte espellerà, respingerà ("*refouler*") o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta alla tortura." Come parte integrante del divieto di tortura nel diritto internazionale consuetudinario, norma di *jus cogens*, il divieto di *refoulement* di fronte al rischio di un trattamento del genere è vincolante per tutti gli Stati, compresi quelli che non sono ancora parte dei relativi trattati.²²

19. I divieti di privazione arbitraria della vita, di tortura e di ogni altra pena o trattamento crudele, disumano o degradante contemplati agli artt. 6 e 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 comprendono, secondo l'interpretazione del Comitato per i diritti umani, anche il divieto di *refoulement* verso il rischio di tali trattamenti.²³ Il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei diritti umani di fronte a un rischio reale di "danno irreparabile" si estende

²¹ Si vedano, UNHCR, *Suresh Factum*, *supra* nota 15, par. 18–50; E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 159(ii), 166 e 179.

²² Si veda, ad esempio, Human Rights Committee, *General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 agosto 2001, par. 11, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>; si veda, inoltre, la sentenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia (ICTY) nel caso *Prosecutor v. Delalic and Others*, Trial Chamber judgement del 16 novembre 1998, par. 454, disponibile alla pagina <https://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/>; *Prosecutor v. Furundzija*, Trial Chamber judgement del 10 dicembre 1998, par. 134–164, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ICTY,40276a8a4.html>; *Prosecutor v. Kunarac and Others*, Trial Chamber judgement del 22 febbraio 2001, par. 466, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ICTY,3ae6b7560.html>; e la sentenza della House of Lords in Pinochet, re. [1999] 2 All ER 97, par. 108–109, disponibile alla pagina <https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990115/pino01.htm>. In base all'art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati, per *jus cogens* o norma imperativa di diritto internazionale generale si intende "una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma in relazione alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere." Si vedano anche UNHCR, *Suresh Factum*, *supra* nota 15, par. 42–50 e E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 222–237.

²³ Si vedano Human Rights Committee, *General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*, 10 marzo 1992, U.N. Doc. HRI/ GEN/1/Rev.7, par. 9, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/453883fb0.html>; e *General Comment No. 31 on the Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 21 aprile 2004, par. 12, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>. Si veda inoltre Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, U.N. Doc. "CRC/GC/2005/6, 3 giugno 2005, par. 27, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/protection/migration/4bf687729/convention-rights-child-general-comment-6-2005-treatment-unaccompanied.html>.

a tutte le persone che potrebbero trovarsi all'interno del territorio di uno Stato o soggette alla sua giurisdizione,²⁴ compresi dunque le persone rifugiate e quelle richiedenti asilo. Lo stesso vale rispetto al paese verso cui sarà effettuato il trasferimento o qualsiasi altro paese in cui la persona potrebbe essere trasferita successivamente.²⁵ Si tratta di un divieto inderogabile e non soggetto a eccezioni.²⁶

20. Obblighi di *non-refoulement*, che stabiliscono il divieto di concedere l'estradizione nei casi in cui questa comporti un rischio per la vita o l'integrità fisica della persona richiesta, sono sanciti anche da trattati regionali sui diritti umani. Nelle Americhe, ad esempio, l'art. 22(8) della Convenzione americana sui diritti umani del 1969 stabilisce che "[i]n nessun caso uno straniero può essere deportato o rinvio in un paese, sia esso o meno il suo paese d'origine, se in quel paese il suo diritto alla vita o alla libertà personale è in pericolo di essere violata a causa della sua razza, nazionalità, religione, status sociale od opinioni politiche". In base all'art. 13(3) della Convenzione interamericana sulla prevenzione e la punizione della tortura del 1985, "[l]'estradizione non dovrà essere garantita né la persona richiesta dovrà essere rinvio quando vi siano ragioni per ritenere che la sua vita sia in pericolo, che egli sarà soggetto a tortura o a trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o che sarà processato da un tribunale speciale o ad hoc nello Stato che inoltra la richiesta". La giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo sostiene che l'obbligo di *non-refoulement* è parte integrante del divieto di sottoporre qualunque persona a tortura o pene o trattamenti disumani o degradanti, di cui art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), e che tale obbligo entra in gioco in tutti i casi in cui si ha un rischio effettivo di esposizione a tali trattamenti quale conseguenza di un allontanamento forzato, compresa l'estradizione.²⁷

²⁴ Per gli Stati parte del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), ciò è stato confermato dal Comitato per i diritti umani nei suoi *General Comment No. 31*, *supra* nota 23, par. 10.

²⁵ Si veda Human Rights Committee, *General Comment No. 31*, *supra* nota 23, par. 12.

²⁶ Per una discussione più approfondita e ulteriori citazioni, si vedano UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection* (d'ora in avanti: "Note on Diplomatic Assurances"), 10 agosto 2006, par. 16–19, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/44dc81164.html>, e, UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 gennaio 2007, par. 17–22, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>; in italiano alla pagina <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d1214>.

²⁷ Si veda, ad esempio, *Soering v. United Kingdom*, Application No. 14038/88, 7 luglio 1989, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b6fec>, e casi successivi quali *Cruz Varas v. Sweden*, No. 15567/89, 20 marzo 1991, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fe14.html>; *Vilvarajah et al. v. United Kingdom*, Application No. 13163/87 et al., 30 ottobre 1991, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b7008>; *Chahal v. United Kingdom*, Application No. 22414/93, 15 novembre 1996, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b69920.html>; *Ahmed v. Austria*, Application No. 25964/94, 17 dicembre 1996, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b62f2c.html>; *TI v. United Kingdom*, Application No. 43844/98, 7 marzo 2000, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6d6fc.html>. In *Saadi v. Italia*, Application No. 37201/06, 28 febbraio 2008, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cases,ECHR,47c6882e2.html>, La Corte europea dei diritti dell'uomo conferma la propria giurisprudenza secondo cui il divieto di tortura e di trattamenti o pene disumani o degradanti previsto all'articolo 3 CEDU, ivi compreso l'obbligo di *non-refoulement*, è assoluto e si applica indipendentemente dai comportamenti della persona coinvolta, per quanto indesiderabili o dannosi, e dal tipo di reato di cui è ritenuta responsabile. La Corte ha anche confermato una sua precedente conclusione in base alla quale, nel determinare se uno Stato sia responsabile ai sensi dell'articolo 3 CEDU, non si possono mettere sul piatto della bilancia il rischio di maltrattamenti e i motivi invocati per l'espulsione.

3. Gerarchia degli obblighi

21. Nel decidere se concedere o meno l'estradizione, lo Stato richiesto potrebbe trovarsi di fronte ad un conflitto di obblighi. Da un lato, potrebbe essere sottoposto a un obbligo di estradare previsto da un accordo bilaterale o multilaterale sull'estradizione, di cui siano parte sia lo Stato richiedente che lo Stato richiesto, o da disposizioni di strumenti internazionali o regionali che prevedono l'obbligo di estradare o giudicare; dall'altro, lo Stato richiesto è vincolato dal divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dal diritto internazionale dei diritti umani, che vieta l'estradizione di un rifugiato o di un richiedente asilo alle condizioni esaminate in precedenza. In tali situazioni, il divieto di consegnare un individuo previsto dal diritto dei rifugiati e dal diritto internazionale dei diritti umani prevale su qualsiasi obbligo di estradare.

22. La prevalenza degli obblighi in materia di diritti umani è indipendente dall'esistenza, nel trattato che sancisce l'obbligo di estradare, di una disposizione che la preveda espressamente.²⁸ Il primato degli obblighi in materia di diritti umani rispetto a quelli contenuti nei trattati sull'estradizione deriva infatti dalla loro stessa natura²⁹ e dalla posizione che occupano nella gerarchia dell'ordinamento giuridico internazionale. Ciò deriva dall'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, letta in combinato disposto con i suoi articoli 55(c) e 56. L'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite sancisce la prevalenza degli obblighi derivanti dallo stesso rispetto a quelli assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale.³⁰ Inoltre, in base agli artt. 55(c) e 56 della Carta, gli Stati membri delle Nazioni Unite sono tenuti ad agire per raggiungere gli obiettivi delle Nazioni Unite, che includono il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.³¹

23. Gli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani prevalgono su quelli derivanti da altri trattati internazionali anche nel contesto degli sforzi degli Stati diretti alla repressione e prevenzione del terrorismo.³² A tale proposito, il Consiglio di sicurezza e

²⁸ Si veda, ad esempio, l'art. 6 della Convenzione interamericana sull'estradizione (1981), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38510.html>, che prevede che "nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come una limitazione del diritto di asilo qualora questo sia esercitato in modo appropriato".

²⁹ Diversamente dai trattati, che danno luogo semplicemente a diritti e doveri soggettivi e reciproci tra Stati, gli strumenti tesi alla protezione dei diritti umani e dei rifugiati stabiliscono "ordinamenti giuridici specifici che prevedono obblighi oggettivi per la protezione dei diritti umani." Si veda M.N. Shaw, *International law*, 4th ed., Cambridge University Press, Cambridge (1997), p. 696.

³⁰ L'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html>, stabilisce che: "In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto."

³¹ L'articolo 55(c) della Carta delle Nazioni Unite prevede che: "Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: [...] (c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione." L'articolo 56 della Carta stabilisce che: "I Membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'organizzazione per raggiungere i fini indicati all'articolo 55."

³² Si veda la Risoluzione del Consiglio di sicurezza S/RES/1624(2005) del 14 settembre 2005, par. 2 e 7 del preambolo e par. 4 del testo (in cui si ribadisce il diritto di cercare e di godere asilo come previsto all'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani). Si veda anche la *Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, annexed to General Assembly Resolution A/RES/51/210* del 16

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite hanno ripetutamente affermato che gli Stati devono garantire la conformità di qualsiasi misura adottata per combattere il terrorismo con gli obblighi di diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale dei diritti umani, dei rifugiati e umanitario.³³ Entrambi gli organi hanno fatto esplicito riferimento agli obblighi degli Stati derivanti dalla Convenzione del 1951 e dal Protocollo del 1967, tra cui il principio di *non-refoulement*.³⁴ La necessità che gli Stati rispettino i propri obblighi di diritto internazionale, in particolare quelli previsti dal diritto internazionale dei diritti umani, dei rifugiati e umanitario è riaffermata nel Piano d'azione allegato alla Strategia per la lotta contro il terrorismo adottato dall'Assemblea generale il 6 settembre 2006.

B. Applicazione del principio di *non-refoulement* a casi di estradizione riguardanti rifugiati o richiedenti asilo

1. Rifugiati

*Richiesta di estradizione presentata dal paese di origine del rifugiato*³⁵

24. Se l'extradizione di una persona rifugiata è richiesta dal suo paese di origine, l'art. 33(1) della Convenzione 1951 o il diritto internazionale consuetudinario vietano allo Stato richiesto di concederla. In questi casi, il principio di *non-refoulement* del diritto internazionale dei rifugiati prevede un divieto assoluto di estradizione, a meno che le autorità dello Stato a cui è stata richiesta l'extradizione ritengano che sia applicabile una delle eccezioni previste all'art. 33(2) della

gennaio 1997, par. 8 del preambolo; A/RES/60/158 del 28 febbraio 2006, sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo, par. 7 del preambolo e par. 5 del testo.

³³ Si vedano le Risoluzioni del Consiglio di sicurezza SC/RES/1269(1999) del 19 ottobre 1999, par. 4(iv); SC/RES/1373 (2001) del 28 settembre 2001, par. 3(f) e 3(g); S/RES/1456(2003) del 20 gennaio 2003, Annex, par. 6; S/RES/1535(2004) del 26 marzo 2004, Annex, par. 6 del preambolo; S/RES/1566 (2004) dell'8 ottobre 2004, par. 4 del preambolo; SC/RES/1617 (2005) del 29 luglio 2005, par. 4 del preambolo; S/RES/1624 (2005) del 14 settembre 2005, par. 2 del preambolo e par. 4 del testo. Si vedano anche le Risoluzioni dell'Assemblea generale A/RES/49/60 del 9 dicembre 1994, Annex, par. 5; A/RES/51/210 del 17 dicembre 1996, Annex, par. 6 (con specifico riferimento agli articoli 1, 2, 32 e 33 della Convenzione del 1951) e 7; A/RES/57/219 del 27 febbraio 2003 sulla protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo, par.1; A/RES/58/187 del 22 marzo 2004 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo, par. 1; A/RES/60/1 del 24 ottobre 2005 sulle raccomandazioni del Vertice mondiale, par. 85; A/60/43 del 6 gennaio 2006, par. 11 e 19 del preambolo, testo. par. 3; A/RES/60/158 del 28 febbraio 2006 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo, par. 7 e 13 del preambolo, par. 1 e 5 del testo; A/RES/62/71 dell'8 gennaio 2008 sulle Misure per eliminare il terrorismo internazionale, par. 12 e 20 del preambolo e, in particolare, A/RES/62/159 dell'11 marzo 2008 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta contro il terrorismo.

³⁴ Si veda la Risoluzione dell'Assemblea generale A/60/288 del 6 settembre 2006 sulla strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo, Annex, II.3.

³⁵ Per "paese di origine" in questa Nota si intende il paese di nazionalità o, nel caso di un rifugiato o richiedente asilo apolide, il paese di precedente dimora abituale.

Convenzione del 1951.³⁶ Anche in questo caso, tuttavia, lo Stato richiesto sarà vincolato dal rispetto dell'obbligo di *non-refoulement* derivante dal diritto internazionale dei diritti umani.³⁷

25. Ciò vale anche nei casi in cui lo Stato richiedente abbia presentato assicurazioni sul fatto che la persona richiesta una volta consegnata non sarà sottoposta a persecuzione o ad altri tipi di maltrattamenti. L'UNHCR ritiene che non si debba dare alcun peso a promesse di questo tipo, comunemente chiamate "assicurazioni diplomatiche", nei casi in cui una persona rifugiata che gode della protezione dell'art. 33(1) della Convenzione del 1951 debba essere rinviata, direttamente o indirettamente, verso il proprio paese di origine;³⁸ Ciò, in quanto il paese di asilo ha già esaminato il caso individuale e riconosciuto che la rifugiata o il rifugiato in questione ha un fondato timore di persecuzione nel proprio paese di origine. Una volta effettuata una valutazione di questo tipo, lo Stato richiesto che, per ottenere assicurazioni sul fatto che la persona richiesta sarà trattata bene, si rivolgesse proprio all'agente di persecuzione si comporterebbe in modo fondamentalmente incompatibile con la protezione prevista dalla Convenzione del 1951.³⁹

Richiesta di estradizione presentata da un paese diverso da quello di origine del rifugiato

26. Nei casi in cui il paese che chiede l'extradizione è un paese diverso da quello di origine della rifugiata o del rifugiato, lo Stato richiesto dovrà comunque valutare se la consegna della persona interessata sarebbe compatibile con il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.⁴⁰ Lo Stato richiesto dovrà pertanto accertare che l'extradizione non esporrebbe la o il rifugiato a un rischio di persecuzione, tortura o altro danno irreparabile in quel paese, o alla successiva consegna al paese di origine o a un altro paese in cui esista tale rischio.

27. Nell'effettuare tale valutazione, lo Stato richiesto deve considerare la situazione in cui si troverebbe la persona richiesta in caso di estradizione nello Stato richiedente. Se lo Stato richiedente fornisce assicurazioni diplomatiche in merito al trattamento del rifugiato una volta consegnato, queste dovranno essere esaminate alla luce di tutte le circostanze del caso.

28. In base al diritto internazionale dei diritti umani, uno Stato può rinviare una persona verso un altro paese sulla base di assicurazioni diplomatiche solo se queste eliminano effettivamente il rischio che la persona richiesta sia sottoposta a gravi violazioni dei diritti umani. Sarà pertanto necessario stabilire che tali assicurazioni

- (i) rappresentano un mezzo effettivo per eliminare ogni rischio per la persona richiesta e che
- (ii) lo Stato richiesto può, in buona fede, considerarle *affidabili*.⁴¹

³⁶ Si veda *supra* par. 13–15.

³⁷ Si veda *supra* par. 17–20. Si veda, inoltre, UNHCR, *Suresh Factum*, *supra* nota 15, pp. 141–157; UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26, par. 31 e l'analisi in E. Lauterpacht and D. Bethlehem, *supra* nota 5, par. 159(ii), 166 e 179.

³⁸ Si veda, UNHCR, *Suresh Factum*, *supra*, nota 15 par. 51.

³⁹ *Ibid.*, par. 52.

⁴⁰ Si veda *supra* par. 8–20.

⁴¹ Questi criteri sono stati sviluppati dalla giurisprudenza di tribunali internazionali, regionali e nazionali in casi riguardanti richieste di estradizione di fronte ad un rischio di applicazione della pena di morte o di gravi violazioni del giusto processo, e a casi di espulsione o deportazione con rischi di tortura o altre forme di maltrattamento. La

29. Se la determinazione dell'adeguatezza e affidabilità delle assicurazioni diplomatiche in casi riguardanti la pena di morte è relativamente semplice, la loro valutazione in casi riguardanti il rischio di tortura o di altri maltrattamenti è spesso più problematica.⁴² In una relazione che conteneva, *inter alia*, esempi di prassi degli Stati in casi riguardanti assicurazioni diplomatiche, il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, disumane o degradanti afferma che “le assicurazioni sono inaffidabili e inefficaci nei casi implicanti la protezione contro la tortura e altre forme di maltrattamento: tali assicurazioni sono solitamente fornite da Stati in cui il ricorso alla tortura è sistematico; i meccanismi di monitoraggio dopo il rinvio si sono rivelati non essere una garanzia contro la tortura; le assicurazioni diplomatiche non sono giuridicamente vincolanti, non hanno pertanto effetti giuridici e il loro mancato rispetto non dà luogo a forme di responsabilità; inoltre, la persona che le assicurazioni mirano a proteggere non dispone di mezzi giuridici per far valere le violazioni di tali assicurazioni. Il relatore speciale ritiene pertanto che gli Stati non possano avvalersi delle assicurazioni diplomatiche come garanzia rispetto alla tortura e altre forme di maltrattamento quando ci sono fondati motivi di ritenere che una persona sarebbe a rischio di essere sottoposta a tortura o altri maltrattamenti dopo il rimpatrio”.⁴³

30. L'UNHCR ritiene che lo stesso approccio debba essere applicato alle valutazioni delle assicurazioni diplomatiche fornite rispetto a richieste di estradizione di un rifugiato da parte di un paese diverso dal paese di origine. In linea con il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati, lo Stato richiesto dovrà considerare se tali assicurazioni rappresentino una garanzia adeguata e affidabile rispetto al rischio di persecuzione nello Stato richiedente, o al pericolo che la persona sia successivamente trasferita nel paese di origine o in qualsiasi altro paese in cui rischia di essere perseguitata.⁴⁴

2. Richiedenti asilo

Richiesta di estradizione presentata dal paese di origine del richiedente asilo

questione è stata affrontata anche da organismi previsti dai trattati sui diritti umani e esperti designati, *inter alia*, dalla Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani. Per un'analisi più approfondita, si veda, UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26, par. 20–26.

⁴² La questione è stata analizzata, ad esempio, dalla Corte suprema canadese nella decisione *Suresh v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), [2002] 1 S.C.R. 3, 2002, SCC 1, par. 124, disponibile alla pagina https://www.refworld.org/cases/CAN_SC.3c42bdfa0.html : “Potrebbe essere utile soffermarsi ulteriormente sulle assicurazioni. Si può fare una distinzione tra le assicurazioni fornite da uno Stato sul fatto che non applicherà la pena capitale (a conclusione di un regolare processo) e le assicurazioni fornite da uno Stato sul fatto che non ricorrerà alla tortura (un procedimento illegale). Facciamo notare come sia difficile fare troppo affidamento sulle assicurazioni fornite da uno Stato circa il fatto che non ricorrerà alla tortura in futuro quando in passato lo stesso ha fatto ricorso a tortura o consentito ad altri di praticarla nel suo territorio. Tale difficoltà diventa particolarmente acuta nei casi in cui la tortura è inflitta non solo con la collusione ma anche attraverso l'impotenza dello Stato nel controllare il comportamento dei suoi ufficiali. Da qui l'esigenza di distinguere tra assicurazioni circa la pena di morte e assicurazioni circa la tortura. Le prime sono più facilmente monitorabili e generalmente più affidabili delle seconde.”

⁴³ Si veda Special Rapporteur on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment, *Interim Report to the General Assembly*, U.N. Doc. A/60/316, 30 agosto 2005, par. 51, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/43f30fb40.html> .

⁴⁴ Per un'analisi più approfondita, si veda UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26, par. 20–26 e 48–55, e *infra* par. 32.

31. L'art. 33(1) della Convenzione del 1951 e il diritto consuetudinario proteggono i richiedenti asilo dal *refoulement* per l'intera durata del procedimento relativo alla richiesta di asilo. Lo Stato richiesto non può estradare una o un richiedente asilo nel suo paese di origine durante l'esame della sua richiesta, compresa la fase di appello.⁴⁵

32. Ciò vale anche nei casi in cui lo Stato richiedente abbia fornito assicurazioni diplomatiche sul trattamento riservato al richiedente asilo in caso di consegna. L'UNHCR ritiene che, in questi casi, le assicurazioni diplomatiche fornite dallo Stato richiedente rientrano tra gli elementi che le autorità dello Stato richiesto competenti in materia di asilo dovranno considerare nel valutare la fondatezza del timore di persecuzione espressa dalla persona richiesta. Lo Stato richiesto dovrà stabilire il valore delle assicurazioni diplomatiche rispetto al caso in esame alla luce dei criteri esaminati in precedenza, al paragrafo 28. Per soddisfare il requisito dell'effettività, le assicurazioni diplomatiche devono effettivamente rimuovere ogni possibile dubbio di persecuzione nel caso in esame. Tale valutazione deve tenere in conto il fatto che la nozione di "persecuzione" nel diritto internazionale dei rifugiati comprende, ma non è limitata a, gravi violazioni dei diritti umani quali l'arbitraria privazione della vita o della libertà, la tortura o altri trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti.⁴⁶ Nel valutare l'affidabilità dell'assicurazione fornita, lo Stato richiesto deve considerare tutte le circostanze relative al paese in esame, compresi eventuali precedenti relativi al rispetto delle assicurazioni fornite, oltre all'esistenza o meno di meccanismi efficaci di controllo.⁴⁷

33. Se si stabilisce che il richiedente asilo soddisfa i criteri di inclusione nello status di rifugiato, il principio di *non-refoulement* previsto all'art. 33(1) della Convenzione del 1951 comporta il divieto di estradizione, a meno che la situazione della persona richiesta non rientri in una delle eccezioni previste all'art. 33(2) della Convenzione del 1951.⁴⁸ Come già evidenziato in precedenza, i divieti di estradizione previsti dal diritto internazionale di diritti umani continuano ad essere applicabili e possono pertanto precludere la consegna della persona di cui è richiesta l'estradizione.⁴⁹

34. Se si stabilisce che la o il richiedente asilo non soddisfa i criteri necessari per ottenere lo status di rifugiato, o se si stabilisce l'applicabilità di una delle clausole di esclusione, la persona

⁴⁵ Si veda *supra* par. 11. Per un'analisi della giusta relazione tra procedure di estradizione e di asilo si veda *infra* par. 61–68.

⁴⁶ La persecuzione si può manifestare in molti modi diversi, tra cui, ad esempio, misure discriminatorie che, direttamente o cumulativamente, implicano conseguenze pregiudizievoli di natura sostanziale per la persona coinvolta. Restrizioni ai diritti sociali ed economici possono anche dare luogo a persecuzione qualora implicino serie restrizioni del diritto di guadagnarsi la vita. Si veda, UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* ("Handbook"), Ginevra 1979, pubblicato nuovamente nel 1992, par. 51–64, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf> ; la versione italiana è disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf> .

⁴⁷ Per un'analisi più approfondita, si veda UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26, par. 36 e 44–55.

⁴⁸ Si noti che i requisiti previsti all'art. 33(2) della Convenzione del 1951 non fanno parte dei criteri di eleggibilità per lo status di rifugiato e non dovrebbero essere tenuti in considerazione nella valutazione se ad un richiedente asilo sia attribuibile la qualifica di rifugiato. L'applicabilità di una delle eccezioni previste all'art. 33(2) della Convenzione del 1951 significa piuttosto che la persona coinvolta perde la protezione contro il *refoulement*, pur mantenendo la qualifica di rifugiato.

⁴⁹ Si veda *supra* par. 16–20 e 24.

richiesta non godrà della protezione prevista dal diritto internazionale dei rifugiati. L'extradizione potrebbe tuttavia essere ancora preclusa dagli obblighi di *non refoulement* gravanti sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale dei diritti umani.⁵⁰

Richiesta di estradizione presentata da un paese diverso da quello di origine del richiedente asilo

35. Quando il paese che richiede l'extradizione di una o un richiedente asilo è diverso da quello di origine, il diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani prevedono che lo Stato richiesto debba valutare tutti i rischi in cui potrebbe incorrere la persona una volta consegnata al paese richiedente. Lo Stato a cui è stata richiesta l'extradizione dovrà valutare le assicurazioni diplomatiche eventualmente presentate rispetto al trattamento della o del richiedente asilo come parte del procedimento di valutazione della possibilità che l'extradizione esponga la persona richiesta a una minaccia di persecuzione, tortura o altro danno irreparabile.⁵¹

36. Qualora la persona di cui è richiesta l'extradizione sarebbe esposta, nello stato richiedente, a rischio di persecuzione in base a uno dei motivi previsti dalla Convenzione del 1951, o di essere successivamente consegnata al proprio paese di origine, gli obblighi derivanti dall'art. 33(1) della Convenzione del 1951 o dal diritto internazionale consuetudinario vietano allo Stato richiesto di procedere alla estradizione.⁵² Lo Stato richiesto è inoltre obbligato a valutare la conformità dell'extradizione con il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei diritti umani.⁵³

37. Se si stabilisce che la consegna della persona interessata allo Stato richiedente non comporta una violazione dell'obbligo di *non-refoulement* gravante sullo Stato richiesto in base al diritto internazionale, il o la richiedente asilo potrà essere estradata. Tuttavia, gli Stati coinvolti dovranno garantirle l'accesso ad una procedura di asilo equa ed efficace nello Stato richiesto o nello Stato richiedente.⁵⁴

C. Attuazione degli obblighi di *non-refoulement* in casi riguardanti l'extradizione di persone rifugiate o richiedenti asilo

1. Disposizioni relative al *non-refoulement* nel contesto dell'extradizione

38. La legislazione nazionale di molti Stati prevede il rifiuto dell'extradizione quando la persona richiesta è un rifugiato,⁵⁵ e/o rischierebbe di essere sottoposta a tortura o altre gravi

⁵⁰ Si veda *supra* par. 17–20.

⁵¹ Tale valutazione richiede di considerare l'adeguatezza e l'affidabilità dell'assicurazione fornita. Si veda *supra* par. 28 e 32 e, per un'analisi più approfondita, si veda UNHCR, *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26, par. 37.

⁵² Si veda anche *supra* par. 11, 31 e 33.

⁵³ Si veda *supra* par. 17–20.

⁵⁴ Si veda *infra* par. 67–68 e 88–89.

⁵⁵ Tali disposizioni possono trovarsi in norme nazionali in materia di estradizione, nel diritto penale (procedurale) e/o nel diritto costituzionale. Anche la normativa in tema di asilo può contenere disposizioni pertinenti in merito a

violazioni dei diritti umani in caso di consegna.⁵⁶ L'extradizione delle o dei richiedenti asilo è inoltre espressamente vietata in alcuni paesi.⁵⁷ In altri, l'applicazione delle disposizioni relative al *non-refoulement* per i rifugiati è estesa alle persone richiedenti asilo. Clausole di *non-refoulement* in materia di estradizione o di diritto in materia di stranieri che impongono un divieto generale di allontanamento, anche attraverso l'extradizione, di chiunque sia esposto a un pericolo per la propria vita o libertà nel paese richiedente, sono applicabili anche alle e ai rifugiati e richiedenti asilo.

39. L'UNHCR ritiene che le legislazioni nazionali dovrebbero emanare disposizioni istituenti un obbligo esplicito per le autorità competenti di rifiutare l'extradizione di una persona rifugiata o richiedente asilo nei casi in cui essa risulti incompatibile con gli obblighi di *non-refoulement* gravanti sullo Stato in base al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Trattandosi di una chiara espressione dei requisiti giuridici internazionali di cui occorre tenere conto nei procedimenti estradizionali relativi a rifugiati e richiedenti asilo, simili disposizioni rappresenterebbero una garanzia importante. In ogni caso, il divieto di estradare la persona richiesta quando ciò costituirebbe una violazione del principio di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e/o dei diritti umani vincola lo Stato richiesto anche in assenza di un'espressa disposizione di diritto nazionale a proposito.⁵⁸

2. Altre disposizioni e principi rilevanti in materia di estradizione e loro correlazione con il principio di *non-refoulement*

Clausole di non discriminazione

40. Numerosi trattati in materia di estradizione, strumenti internazionali relativi alla soppressione, prevenzione e punizione di atti terroristici e altri tipi di criminalità transnazionale, e diverse disposizioni nazionali relative all'extradizione stabiliscono che lo Stato richiesto può o deve rifiutare l'extradizione se ritiene che tale richiesta, inoltrata per reati di diritto comune, sia stata avanzata con intento persecutorio e/o discriminatorio. Questo motivo di rifiuto dell'extradizione – spesso definito nel contesto estradizionale come “clausola di non

richieste di estradizione riguardanti rifugiati e/o richiedenti asilo. Per una lista non esaustiva, si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, alla nota 401.

⁵⁶ Per una carrelata esemplificativa di disposizioni che vietano l'extradizione in casi comportanti il rischio di tortura, si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 132–133.

⁵⁷ Si vedano, ad esempio, le Sez. 415(1)(b) del Codice di procedura penale della Bosnia Erzegovina e la Sez. 501 (b) del Codice di procedura penale della Repubblica Slovacca.

⁵⁸ Il principio secondo cui uno Stato è responsabile per qualsiasi condotta in violazione dei propri obblighi di diritto internazionale, e che ciò vale per tutti gli atti o omissioni di qualsiasi organo, sottodivisione o persona esercitanti funzioni legislative, giudiziarie o esecutive in ambito governativo, quando agisce in tale qualità nel caso in questione, è un principio ormai consolidato nel diritto internazionale. Lo stesso vale per il principio secondo cui uno Stato non può far valere disposizioni del proprio diritto interno come giustificazioni al mancato adempimento dei propri obblighi di diritto internazionale. Si vedano, ad esempio, gli artt. 4 e 32 sulla responsabilità degli Stati, *Articles on State Responsibility, annexed to General Assembly Resolution 56/83 of 12 December 2001 on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*; e i commenti a tali articoli nel Rapporto annuale della Commissione di diritto internazionale, International Law Commission, *Annual Report 2001*, Chapter IV, disponibile alla pagina <https://legal.un.org/ilc/reports/2001/>.

discriminazione” – è strettamente collegato alla previsione sul *non-refoulement* dell’art. 33(1) della Convenzione del 1951.⁵⁹

41. L’UNHCR ritiene che, per assicurare che lo Stato richiesto rispetti il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati, sarebbe preferibile che, nel diritto dell’extradizione, questa garanzia venisse configurata come obbligatoria, piuttosto che essere lasciata alla discrezionalità dello Stato richiesto.⁶⁰ È opportuno notare, tuttavia, che la portata delle clausole di non discriminazione in materia di estradizione è più limitata e presenta importanti differenze rispetto al principio di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati. Le clausole di non discriminazione non dovrebbero, pertanto, essere considerate l’unico mezzo per garantire il *non-refoulement* dei rifugiati o dei richiedenti asilo nelle procedure di estradizione.⁶¹ Ne consegue che, per quanto riguarda l’extradizione di rifugiati o richiedenti asilo, lo Stato richiesto rimane vincolato dall’obbligo di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati, oltre che da quello internazionale dei diritti umani.

Altri motivi di esclusione nel diritto sull’extradizione

⁵⁹ Si veda, ad esempio, l’art. 3(2) della Convenzione europea di estradizione del 1957, disponibile al seguente collegamento <https://rm.coe.int/16800645ca>, secondo cui l’extradizione non sarà concessa “se la Parte richiasta ha motivi seri per credere che la domanda d’extradizione motivata con un reato di diritto comune è stata presentata con lo scopo di perseguire o di punire un individuo per considerazioni di razza, di religione, di nazionalità o di opinioni politiche o che la condizione di questo individuo arrischi di essere aggravata per l’uno o l’altro di questi motivi.” Il Tribunale federale svizzero ha fatto riferimento a tale disposizione come concreta espressione del principio di *non-refoulement* del diritto dei rifugiati nel contesto del diritto dell’extradizione (si veda, le decisioni del 18 dicembre 1990. A127/1990/tg, riassunto No. IJRL/0152, 5:2 International Journal of Refugee Law (1993), pp. 271–273; 11 settembre 1996, BGE 122 II 373, pp. 380–382; e 14 dicembre 2005, 1A.267/2005/gji, 3.1). Per maggiori dettagli sul contenuto e la portata delle clausole di non discriminazione in materia di estradizione si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 88–104 e 249–252.

⁶⁰ Si veda anche l’art. 3(b) del *Model Treaty on Extradition* adottato dall’Assemblea generale nel 1990 (A/RES/45/116 del 14 dicembre 1990, Annex), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3b00f18618.html>, e l’art. 5 della *Model Law on Extradition* promossa dall’Ufficio delle Nazioni Unite per le droghe e la criminalità (UNODC), che raccomanda l’inserimento di una “clausola di non discriminazione” come motivo obbligatorio di rifiuto dell’extradizione.

⁶¹ Nella maggior parte dei casi, i trattati e il diritto nazionale in materia di estradizione non annoverano l’appartenenza ad un determinato gruppo sociale tra le ragioni per le quali una persona può rivendicare il timore di subire pregiudizio in caso di estradizione, e quindi tra le possibili ragioni di rifiuto, nonostante in alcuni degli strumenti giuridici più recenti in materia di estradizione le clausole di non discriminazione contengano quantomeno alcuni degli elementi previsti dalla nozione di appartenenza ad un determinato gruppo sociale. Inoltre, le clausole di non discriminazione sono essenzialmente preordinate all’evitamento del rischio di persecuzione o pregiudizio nel contesto di procedimenti penali o sentenze di condanna da eseguire che attendono il fuggitivo o la fuggitiva al momento della consegna e, in alcuni casi, si riferiscono esplicitamente al rischio di pregiudizio “nel corso del processo”. Le clausole di non discriminazione non si applicano necessariamente al caso in cui la persona interessata si trovi a potenziale rischio di altre forme di persecuzione. Per le persone rifugiate o richiedenti asilo, il principio di *non-refoulement* fornisce una protezione più ampia, comprendendo qualsiasi pericolo per la vita, la libertà o la sicurezza fisica, per ragioni legate a razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche. D’altro lato, l’ambito di applicazione delle clausole di non discriminazione non è limitato a persone rifugiate o richiedenti asilo. Posto che ci sia un rischio di persecuzione per motivi politici o un pregiudizio per un motivo pertinente, le ragioni di rifiuto derivanti dal diritto in materia di estradizione si applicano anche quando alla persona interessata è stata negata la protezione di rifugiato prevista dalla Convenzione del 1951. Si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 249–252.

42. Ai rifugiati e ai richiedenti asilo possono essere applicati anche altri motivi di rifiuto di estradizione previsti dal diritto estradizionale. Lo Stato richiesto può rifiutare l'extradizione se ritiene che il reato per cui la persona è richiesta sia di natura politica (c.d. "eccezione del reato politico").⁶² La portata di tale motivo di rifiuto è stata significativamente ridotta a partire dagli anni '70, con la progressiva qualificazione di un numero sempre maggiore di reati come non politici ai fini dell'extradizione in trattati e in altri strumenti internazionali in materia di estradizione, fra cui molteplici convenzioni e protocolli in materia di terrorismo. Ciononostante, quando ancora prevista nella legislazione nazionale, l'eccezione del reato politico è applicabile ai casi riguardanti persone rifugiate o richiedenti asilo.⁶³

43. A seconda delle circostanze, l'extradizione può essere rifiutata anche in caso di rischio che nello Stato richiedente si applichi la pena capitale;⁶⁴ in base alle nozioni fondamentali di giustizia e equità dello Stato richiesto;⁶⁵ o per motivi umanitari.⁶⁶ Nei casi riguardanti la pena capitale, il rifiuto di estradizione può essere superato se lo Stato richiesto fornisce valide assicurazioni sul fatto che tale pena non sarà richiesta o applicata alla persona di cui si chiede la consegna. In alcuni casi si possono fornire assicurazioni anche di fronte a dubbi sull'equità del processo. È opportuno notare, tuttavia, che tali assicurazioni non possono prevalere sull'obbligo gravante sullo Stato richiesto di non consegnare una persona rifugiata o richiedente asilo di fronte a un rischio di persecuzione, tortura o altro danno irreparabile, come previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.⁶⁷

Altri principi rilevanti in materia di estradizione

44. Altri principi in materia di estradizione possono essere applicabili a una rifugiata o rifugiato in base a un determinato trattato o a una disposizione applicabile:

- In base al principio di "specialità", lo Stato richiedente non può perseguire un individuo estradato per reati diversi da quelli per cui l'extradizione è stata concessa, salvo consenso dello Stato richiesto.
- Il diritto in materia di estradizione può anche stabilire che il consenso dello Stato richiesto sia una condizione necessaria per una successiva estradizione della

⁶² A partire dalla metà del diciannovesimo secolo, gli accordi e le norme di diritto nazionale in materia di estradizione hanno costantemente incorporato la nozione secondo cui lo Stato richiesto deve rifiutare l'extradizione quando ritiene che il reato per cui la persona è richiesta sia di natura politica.

⁶³ Ad esempio, casi riguardanti atti quali tradimento, sedizione, lesa maestà, spionaggio, propaganda sovversiva, creazione o appartenenza a un partito politico vietato o brogli elettorali, che sono tradizionalmente considerati reati di tipo politico, danno luogo a un rifiuto dell'extradizione. Per un'analisi più dettagliata di questo motivo di rifiuto nel diritto dell'extradizione, si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 72–85 e 244–248. Si veda *infra* par. 81.

⁶⁴ Un numero crescente di Stati è vincolato dagli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani e /o dalle previsioni del proprio diritto nazionale (costituzionale) a rifiutare di consegnare una persona di fronte a un rischio di applicazione della pena capitale. Si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 109 e 143–147.

⁶⁵ Ciò può avvenire, ad esempio, qualora l'esercizio dell'azione penale nei confronti della persona richiesta avverrebbe in violazione del principio di *ne bis in idem*; in casi in cui l'azione penale è esercitata in *in absentia* o da un tribunale speciale in violazione del diritto a un processo equo. Si veda S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 107–108 e 253.

⁶⁶ Ad esempio, per l'età avanzata o la malattia della persona richiesta. Si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 112 e 253.

⁶⁷ Si veda *supra* par. 17–20.

persona richiesta dallo Stato richiedente a un paese terzo per reati commessi precedentemente l'extradizione dallo Stato richiesto.

- Il diritto in materia di estradizione autorizza tradizionalmente che lo Stato richiesto a concedere l'extradizione a condizione che la persona richiesta gli venga riconsegnata dopo il processo per scontare la pena.

45. Questi principi tradizionali in materia di estradizione rappresentano importanti garanzie giuridiche per la persona richiesta. Tuttavia, dati la loro specificità e campo di applicazione ben definito, essi non garantiscono di per sé, nel contesto giuridico relativo ai rifugiati, una protezione sufficiente per rifugiati e richiedenti asilo nei riguardi del rischio di essere rinviati verso la persecuzione, tortura o altri danni irreparabili. Lo Stato richiesto rimane obbligato a assicurare che la consegna della persona richiesta sia compatibile con il divieto di *refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. In particolare, né il principio di specialità né la promessa dello Stato richiedente circa la re-estradizione o la riconsegna dopo il procedimento penale sono invocabili per giustificare l'extradizione di un rifugiato o di un richiedente asilo nel paese di origine o in qualsiasi altro paese in cui la persona richiesta sarebbe a rischio di persecuzione.⁶⁸ Anche in casi in cui le circostanze giustificano l'applicabilità eccezionale dell'art. 33(2) della Convenzione del 1951 a una richiesta di estradizione per un rifugiato, le previsioni relative al *non-refoulement* nel diritto internazionale dei diritti umani resteranno applicabili, impedendo pertanto l'extradizione della persona. Se lo Stato richiedente l'extradizione di una persona rifugiata o richiedente asilo è un paese diverso da quello di origine, lo Stato richiesto dovrà valutare se la consegna della persona richiesta la esporrebbe a un rischio di persecuzione, tortura o altro danno irreparabile.⁶⁹

III. PROCEDURE DI ESTRADIZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE DEI RIFUGIATI

A. Considerazioni generali

46. Tradizionalmente, l'extradizione era vista come una questione riguardante unicamente gli Stati, e si riteneva che la persona di cui veniva richiesta l'extradizione potesse impugnare la propria consegna allo Stato richiedente solo per una violazione dell'accordo applicabile tra gli

⁶⁸ La Corte costituzionale federale tedesca ha affermato che le assicurazioni fornite dallo Stato richiedente circa il rispetto del principio di specialità possono rappresentare una garanzia sufficiente contro il rischio di persecuzione politica in paesi in cui sono rispettati la democrazia e lo stato di diritto, ma non come regola generale (1 BvR 1457/81, 4 maggio 1982). Il Tribunale federale svizzero ha affermato che il principio di specialità e il principio di buona fede non sono sufficienti per proteggere la persona interessata da persecuzioni, e che non si può considerare che il principio di specialità costituisca un'alternativa alla protezione fornita mediante il rifiuto di estradizione (1A.127/1990/tg, 18 dicembre 1991, riassunto del caso *No. IRJL/0152*, 5:2 *International Journal of Refugee Law* (1993), pp. 271–273). Si veda anche la decisione del Consiglio di Stato francese: *CE, 10 aprile 1991, Kilic*, in cui la decisione di estradare una persona con lo status di rifugiato verso un altro paese europeo è stata confermata perché, tra gli altri motivi, l'extradizione era stata concessa unicamente a condizione che la persona non venisse consegnata al proprio paese di origine, in linea con i principi generali del diritto dell'extradizione. Si veda anche S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 65–68 e 122.

⁶⁹ Si veda *supra* par. 26.

Stati. Gli sviluppi del diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani hanno modificato in maniera sostanziale la posizione dell'individuo nelle procedure di estradizione. La decisione dello Stato richiesto in merito a una domanda di estradizione ha un impatto significativo sulla situazione del soggetto interessato. Alla luce della rilevanza delle possibili conseguenze, è necessario che esistano delle garanzie procedurali tali da assicurare che durante la procedura di estradizione siano considerati la situazione specifica della persona richiesta e i rischi in cui questa incorrerebbe in caso di consegna allo Stato richiedente. Ciò è di fondamentale importanza nei casi riguardanti persone rifugiate o richiedenti asilo, per i quali l'extradizione potrebbe significare un ritorno alla persecuzione.

47. L'obbligo dello Stato richiesto di includere nella procedura di estradizione relativa a un dato individuo adeguate ed effettive garanzie contro le violazioni dei diritti fondamentali dell'interessato è sempre più preso in considerazione dalle legislazioni nazionali e dalla giurisprudenza in materia di estradizione. Tuttavia, i diritti procedurali della persona di cui viene richiesta l'extradizione variano significativamente da Stato a Stato.⁷⁰

48. Solitamente, i trattati in materia di estradizione non contengono disposizioni relative alle procedure per l'esame delle richieste di estradizione. In via generale, è il diritto nazionale dello Stato richiesto che determina la procedura e gli organi competenti a stabilire se la richiesta di estradizione soddisfa le condizioni formali e sostanziali applicabili, e/o se concedere o rifiutare l'extradizione. Le procedure previste dal diritto nazionale differiscono tra loro a seconda del sistema giuridico in vigore. In ogni caso, in molti Stati la procedura di estradizione si articola in diverse tappe e coinvolge diversi organi, tra cui:

- (i) una prima fase di tipo amministrativo, che solitamente consiste nell'esame di requisiti tecnici⁷¹ e a volte può includere una valutazione preliminare circa la possibilità che la richiesta abbia una possibilità di accoglimento, seguita da
- (ii) una decisione giudiziaria che determina se la richiesta di estradizione soddisfi le condizioni sostanziali previste dalla normativa nazionale in materia e/o trattati sull'extradizione applicabili, e
- (iii) una decisione finale del potere esecutivo con cui si determina se accogliere o meno la richiesta. Nella maggior parte dei paesi, se l'autorità giudiziaria competente valuta che i presupposti per accogliere l'estrazione non sono soddisfatti, tale sua valutazione è vincolante per il potere esecutivo, e l'extradizione deve essere rifiutata. Quando il tribunale autorizza l'extradizione, il ministro competente ha solitamente il potere discrezionale di autorizzare o meno la consegna della fuggitiva o del fuggitivo, eventualmente a determinate condizioni, o di rifiutarne l'extradizione.⁷²

⁷⁰ Si veda S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 170–175.

⁷¹ Generalmente, essi includono le seguenti verifiche: se la richiesta è stata inoltrata all'organo competente; se è debitamente firmata; se contiene le informazioni richieste per procedere all'identificazione della persona richiesta e dei reati che le vengono imputati; se è accompagnata dai documenti richiesti dal trattato applicabile e/o dalla normativa vigente nello Stato richiesto.

⁷² In altri paesi, il diritto nazionale prevede una procedura in due fasi, in cui la decisione definitiva viene presa, in alcuni paesi, dai tribunali, e in altri da organi giudiziari che emettono opinioni non vincolanti. Alcuni accordi in materia di estradizione prevedono procedure semplificate per accelerare il procedimento e ridurre i costi. Nell'Unione europea, nel 2004 è stato introdotto il mandato di arresto europeo, un sistema concordato che sostituisce

49. Il diritto in materia di estradizione non dispone in via obbligatoria in quale fase della procedura di estradizione si debbano tenere conto delle questioni relative alla qualità di rifugiato o di richiedente asilo della persona richiesta. In alcuni paesi, la legislazione nazionale vieta agli organi dello Stato richiesto di dare seguito a una richiesta di estradizione di una persona riconosciuta come rifugiata o rifugiato presentata dal suo paese d'origine.⁷³ In altri, le richieste di estradizione possono essere respinte nella fase iniziale se gli organi competenti considerano che lo status di rifugiato della persona richiesta rappresenti un ostacolo alla sua estradizione. In genere, tuttavia, le questioni relative a un preteso rischio di persecuzione o di altri gravi danni a seguito della consegna della persona sono valutate nel corso della fase della decisione giudiziaria e/o in quella esecutiva definitiva del procedimento di estradizione.

50. Analogamente, il diritto internazionale in materia di rifugiati non prevede alcuna procedura specifica per la valutazione di richieste di estradizione riguardanti un rifugiato o richiedente asilo. Tuttavia, alcune conseguenze procedurali derivanti dagli obblighi di protezione internazionale della persona richiesta da parte dello Stato richiesto hanno un impatto sulle procedure di estradizione. Nei paragrafi successivi si analizzano le garanzie che devono essere istituite nell'ambito delle procedure di estradizione per garantire che lo Stato richiesto rispetti tali obblighi nel caso in cui l'extradizione sia richiesta nei riguardi di una persona rifugiata o richiedente asilo, e si chiarisce il punto di vista dell'UNHCR sulla corretta relazione tra procedure riguardanti l'extradizione e l'asilo.⁷⁴

B. Procedure di estradizione nei confronti di rifugiati

51. Nei casi relativi alla richiesta di estradizione di una o un rifugiato, la preoccupazione principale da un punto di vista della protezione internazionale è quella di assicurare il pieno rispetto del principio di *non-refoulement*. Le garanzie pertinenti applicabili alla procedura di estradizione sono esaminate ai paragrafi 52–56. È inoltre importante che gli Stati, quando condividono delle informazioni nel corso di una procedura di estradizione, tengano conto delle legittime esigenze di riservatezza e privacy del rifugiato, oltre che dei potenziali rischi da un punto di vista della protezione per le persone loro vicine. Tali aspetti sono analizzati ai paragrafi 57–58.

le procedure di estradizione tra Stati membri (per ulteriori informazioni si consulti la pagina: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm) Per una panoramica più dettagliata delle procedure di estradizione si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 155–169.

⁷³ È il caso, ad esempio, dell'Argentina (in base alla sez. 20 della legge n. 24.767 del 1997 sulla cooperazione internazionale in materia penale), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/type/LEGISLATION...3db93d784,0.html>; del Brasile (in base alla sez. 33 della legge n. 9.474 del 1997 sui Meccanismi per l'attuazione della Convenzione del 1951) disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3f4dfb134.html>; o del Paraguay (in base alla sez. 7 della Legge n. 1938 del 2002 sui rifugiati), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3d48f0984.html>.

⁷⁴ Per maggiori dettagli sulla posizione dell'individuo nelle procedure di estradizione e esempi di disposizioni del diritto nazionale di alcuni Stati che richiedono espressamente che gli obblighi di diritto internazionale siano considerati quando si valuta se concedere l'extradizione, e relativa giurisprudenza, si veda S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 170–210.

1. Garanzie per assicurare il rispetto del principio di *non-refoulement*

Richieste di estradizione nei confronti di un rifugiato riconosciuto dallo Stato richiesto

52. Quando una richiesta di estradizione è presentata dal paese di origine di un individuo che è stato riconosciuto rifugiato dallo Stato richiesto ai sensi della Convenzione del 1951 l'accertamento dello status di rifugiato da parte delle autorità competenti per l'asilo dovrebbe, secondo l'UNHCR, essere vincolante per gli organi e le istituzioni statali coinvolti nella richiesta di estradizione.⁷⁵ In questi casi, le autorità dello Stato richiesto competenti in materia di asilo hanno già riconosciuto la fondatezza del timore della persona di cui si chiede l'extradizione di essere sottoposta a persecuzione nello Stato richiedente.⁷⁶ Ciò significa, inoltre, che è stata già accertata anche l'applicabilità del divieto di estradizione di un rifugiato previsto dall'art. 33(1) della Convenzione del 1951 o dal diritto internazionale consuetudinario. Alla luce delle circostanze del caso specifico, le autorità competenti in materia di estradizione potrebbero, tuttavia, trovarsi a dover valutare se la persona richiesta rientra in una delle eccezioni al principio di *non-refoulement* previste all'art. 33(2) della Convenzione del 1951. Se tale accertamento è svolto nell'ambito di una procedura di estradizione, le autorità competenti devono valutare la situazione della persona richiesta alla luce dei criteri sostanziali dell'art. 33(2), mentre la procedura di estradizione deve contenere le tutele procedurali e le garanzie richieste per l'applicazione di tale disposizione.⁷⁷

53. Tuttavia, nel diritto nazionale di alcuni paesi, le autorità competenti in materia di estradizione non sono vincolate dalla decisione sullo status di rifugiato resa dalle autorità competenti in materia di asilo. In questi casi, lo Stato richiesto dovrà comunque assicurare che la decisione sulla richiesta di estradizione di una o un rifugiato sia conforme al divieto di *refoulement* stabilito dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.⁷⁸ Essendo già stato stabilito che la persona richiesta è una rifugiata o un rifugiato, l'organo responsabile della decisione sull'extradizione deve tenere nella dovuta considerazione il divieto di consegna di fronte ad un rischio di persecuzione previsto dall'art. 33(1) della Convenzione del 1951 e dal diritto internazionale consuetudinario. Ciò implica che le autorità responsabili in materia di estradizione debbano analizzare tutte le circostanze del caso di specie per stabilire se la persona richiesta incorrerebbe in un rischio di persecuzione in qualsiasi momento successivo alla consegna, sia nel contesto di procedimenti penali che indipendentemente da essi, anche

⁷⁵ Ciò accade, ad esempio, rispetto alle decisioni delle autorità competenti in materia di asilo in Svizzera (si vedano le decisioni del Tribunale federale svizzero del 13 marzo 1989, BGE 115 V 4, 6–7, e del 14 dicembre 2005, 1A.267/2005/gij, 3.3), disponibili alla pagina <https://www.bger.ch/fr/index.htm>; e a quelle della Commissione di ricorso per i rifugiati in Francia (Si veda, Conseil d'Etat, Ass. 25 marzo 1988, *Bereciartua-Echarri*, disponibile alla pagina https://www.refworld.org/cases,FRA_CDE,3ae6b7264.html).

⁷⁶ Si veda, anche *supra* par. 25.

⁷⁷ Per quanto riguarda i requisiti procedurali per l'applicabilità dell'art. 33(2) della Convenzione del 1951, si veda *supra* par. 15.

⁷⁸ In Germania, ad esempio, la sez. 4 della Legge sulla procedura in materia di asilo stabilisce espressamente che le decisioni delle autorità competenti in materia di asilo non sono vincolanti ai fini dell'extradizione. Tuttavia, la Corte costituzionale federale ha affermato che il tribunale competente per l'extradizione ha il dovere di considerare la possibilità che il soggetto sia sottoposto a persecuzione nello Stato richiedente, e che il riconoscimento dello status di rifugiato dalle autorità tedesche o dalle autorità di un altro paese devono essere considerate prova del pericolo di persecuzione (decisione del 4 novembre 1979, 1 BvR 654/79).

eventualmente una volta concluso il processo e/o durante l'espiazione della pena. Lo stesso si applica ai casi in cui lo Stato richiedente è un paese diverso da quello di origine della o del rifugiato.⁷⁹ Quando i fatti di un caso specifico sollevano la questione dell'applicabilità dell'art. 33(2) della Convenzione del 1951, la procedura di estradizione deve garantire il pieno rispetto dei criteri sostanziali previsti da tale disposizione, oltre che dei relativi requisiti di equità procedurale.⁸⁰

54. A prescindere dal fatto che la decisione sullo status di rifugiato degli organi competenti in materia di asilo sia vincolante o meno per quelli competenti in materia di estradizione, lo Stato richiesto è vincolato a assicurare il rispetto dell'obbligo di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei diritti umani.⁸¹

Richieste di estradizione riguardanti un rifugiato riconosciuto da un paese diverso dallo Stato richiesto

55. Nei casi in cui a un individuo è stato riconosciuto lo status di rifugiato da un paese diverso da quello richiesto, tale status diventa un elemento importante che le autorità dello Stato richiesto incaricate di decidere sull'extradizione della persona richiesta dovranno tenere in considerazione nel valutare la compatibilità dell'extradizione con il principio di *non-refoulement*. La decisione di uno Stato di riconoscere a una data persona lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 ha un effetto extraterritoriale, almeno per gli altri Stati contraenti di tale Convenzione. Tale decisione può essere messa in discussione da un altro Stato contraente solo in casi eccezionali, in cui emerga in modo manifesto che la persona coinvolta non soddisfa i criteri previsti dalla Convenzione del 1951. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, se si viene a sapere che le dichiarazioni rese precedentemente erano fraudolente o che la persona in questione rientra nelle condizioni di esclusione previste dalla Convenzione del 1951.⁸²

⁷⁹ In questi casi, il processo di estradizione deve assicurare adeguate garanzie procedurali alla persona coinvolta. Tali garanzie devono includere, in particolare, la possibilità per la persona richiesta di presentare alle autorità competenti in materia di estradizione osservazioni relative al rischio che incorrerebbe se consegnata allo Stato richiedente e la possibilità di impugnare una decisione che stabilisca che la protezione contro il *refoulement* non è applicabile.

⁸⁰ Si veda *supra* par. 15.

⁸¹ Si veda *supra* par. 16–20.

⁸² Si veda Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 12 (XXIX) – 1978 on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status*, par. (g), disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4447/extraterritorial-effect-determination-refugee-status.html>. Si veda inoltre UNHCR, *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, EC/SCP/9, 24 August 1978, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cccc/note-extraterritorial-effect-determination-refugee-status-under-1951-convention.html>. La Corte costituzionale federale tedesca ha stabilito che, se il riconoscimento dello status di rifugiato da un altro Stato parte della Convenzione del 1951 non è vincolante per le autorità tedesche competenti in materia di estradizione, il fatto che il tribunale competente per l'extradizione non abbia contattato le autorità del paese di asilo e non abbia chiesto la loro opinione sulla situazione significa che questo non ha adempiuto al suo dovere di effettuare tutte le verifiche possibili per stabilire se una persona è a rischio di persecuzione, soprattutto in presenza di elementi idonei a corroborare tale determinazione. Secondo la Corte, il riconoscimento da parte di un altro Stato parte della Convenzione del 1951 che la persona in questione ha un fondato timore di essere sottoposta a persecuzione nello Stato richiedente costituisce un elemento significativo in tal senso, ancora di più se lo Stato di asilo ha già rigettato una richiesta di estradizione da parte dello Stato richiedente per gli stessi reati e tale rifiuto era fondato sullo status di rifugiato della persona interessata (decisione del 14 novembre 1979, 1 BvR 654/79). È opportuno notare, inoltre, che in questi casi lo Stato che ha riconosciuto la persona come rifugiata o rifugiato può esercitare la protezione diplomatica per conto di quest'ultima.

Richiesta di estradizione riguardante un rifugiato riconosciuto dall'UNHCR

56. Allo stesso modo, se l'individuo richiesto è stato riconosciuto come rifugiato dall'UNHCR nell'esercizio del suo mandato di protezione internazionale,⁸³ lo Stato richiesto dovrebbe rispettare tale decisione. Una decisione di riconoscimento da parte dell'UNHCR significa che si è accertato che l'individuo in questione ha bisogno della protezione internazionale ai sensi degli standard previsti dalla Convenzione del 1951, e che soddisfa i requisiti per beneficiarne. Alla luce del mandato di protezione internazionale dell'UNHCR e, in particolare, del suo ruolo di supervisione, previsto dall'art. 35 della Convenzione del 1951, dall'art. 1 del Protocollo del 1967 e dal paragrafo 8(a) del suo Statuto del 1950, a tali decisioni deve essere dato il giusto peso nel contesto delle procedure di estradizione.⁸⁴

2. Riservatezza

57. L'UNHCR ritiene che, per regola generale, gli Stati dovrebbero evitare di rivelare ad un altro Stato qualsiasi informazione relativa allo status di rifugiato di una persona, a meno che la persona coinvolta non abbia espressamente acconsentito alla condivisione di tali informazioni. Ciò è particolarmente importante quando l'altro Stato è il paese di origine della rifugiata o del rifugiato, e vale sia per i dati personali della persona interessata che per tutti gli altri elementi relativi alla richiesta di asilo, compreso il fatto stesso che sia stata presentata una domanda di asilo. La rivelazione di tali informazioni in mancanza di una base legittima per farlo, o di più informazioni di quanto necessario, costituisce una violazione del diritto alla privacy dei rifugiati⁸⁵ e potrebbe inoltre mettere a rischio la sicurezza della persona rifugiata o delle persone legate a quest'ultima.⁸⁶

58. `Gli Stati devono garantire la riservatezza delle informazioni relative alla richiesta di asilo di una persona anche quando esse emergono nel corso di procedimenti che potrebbero portare

⁸³ Nell'ambito del suo mandato di protezione internazionale, l'UNHCR può condurre procedimenti di determinazione dello status di rifugiato quando tale determinazione è motivata da ragioni di protezione. Tale potere dell'UNHCR deriva dal suo Statuto del 1950, *supra* nota 11, sviluppato e perfezionato in successive risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio economico e sociale.

⁸⁴ Come notano G.S. Goodwin-Gill e J. McAdam in *The Refugee in International Law*, 3rd edition, Oxford University Press (2007), p. 553, "[...] la definizione stessa di rifugiato[...] contempla spazi di apprezzamento, tanto che nella pratica si può contestare la posizione dell'UNHCR nei confronti di individui e gruppi. Tuttavia, [...] Le posizioni dell'UNHCR devono essere considerate in buona fede dagli Stati che vi si oppongono, e il rifiuto di accettare le sue decisioni deve essere solidamente motivato." Si veda anche V. Türk, "UNHCR's supervisory responsibility", 14.1 *Revue québécoise de droit international* (2001), pp. 135–158.

⁸⁵ Il diritto internazionale dei diritti umani garantisce a tutti il diritto alla privacy e protegge gli individui contro interferenze arbitrarie o illegali (Si veda, ad esempio, l'art. 12 della Dichiarazione universale dei diritti umani; l'art. 17(1) dell'ICCPR, l'art. 8 CEDU e l'art. 11 CADU).

⁸⁶ È necessario adottare misure efficaci per garantire che le informazioni relative alla vita privata di una persona non finiscano nelle mani di terzi che le potrebbero utilizzare per scopi incompatibili con i diritti umani. Si veda Human Rights Committee, *General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation*, U.N. Doc. HRI/ GEN/21/Add.13, 8 aprile 1988, par. 10, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/453883f922.html>. Si veda anche UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information*, 31 marzo 2005, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/42b9190e4.html> (d'ora in avanti, "Parere consultivo dell'UNHCR sulle norme in materia di riservatezza"). Si veda, *infra* par. 69, 93 e 96.

all'estradizione di una rifugiata o di rifugiato. In questi casi, l'esigenza legittima dello Stato richiedente di perseguire le persone responsabili della commissione di reati potrebbe giustificare la divulgazione di alcuni dati personali. Tuttavia, lo Stato richiesto deve valutare i potenziali rischi in termine di protezione che potrebbero derivare dalla diffusione di informazioni relative alla persona richiesta alle autorità dello Stato richiedente, in particolare quando quest'ultimo è il paese di origine della rifugiata o del rifugiato.⁸⁷ In linea con gli obblighi di protezione derivanti dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, oltre che con i principi generali in materia di protezione dei dati, lo Stato richiesto potrebbe essere obbligato, a seconda delle circostanze, a non trasmettere alcun dato personale o altre informazioni allo Stato richiedente, oppure a limitare la condivisione delle informazioni.⁸⁸ L'obbligo di riservatezza dovrebbe essere rispettato in tutte le fasi del procedimento di estradizione, compreso quando si comunicano allo Stato richiedente i motivi di un rifiuto di concedere l'estradizione di un rifugiato. Secondo l'UNHCR, è fondamentale che gli organi competenti in materia di asilo siano coinvolti in tutte le decisioni inerenti alla divulgazione di informazioni relative a una rifugiata o rifugiato nell'ambito di procedimenti di estradizione, in modo da garantire che le esigenze di protezione internazionale della persona richiesta ricevano la giusta considerazione.⁸⁹

C. Procedure di estradizione nei confronti di richiedenti asilo

59. Quando una richiesta di estradizione riguarda una o un richiedente asilo, lo Stato richiesto non solo deve fornire la protezione contro il *refoulement* prevista dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, ma è anche tenuto a assicurare che la decisione sulla richiesta d'asilo sia presa dai propri organi conformemente ai criteri e alle norme previsti nella Convenzione del 1951. Le informazioni che emergono nel corso di un procedimento di estradizione possono influire sulla decisione relativa alla domanda di asilo, mentre la decisione circa il riconoscimento o meno dello status di rifugiato è un elemento essenziale che lo Stato dovrà considerare nel valutare se la persona richiesta possa essere legittimamente estradata.

⁸⁷ L'UNHCR riconosce che la condivisione dei dati tra Stati è fondamentale nella lotta contro il terrorismo, e che contatti con le autorità del paese di origine possono essere eccezionalmente giustificati nei casi in cui ci sia il sospetto di attività terroristiche passate o potenzialmente in corso, o quando è in gioco la sicurezza nazionale. In tutti questi casi, comunque, l'esistenza di una richiesta di asilo non dovrebbe essere rivelata. Si veda UNHCR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR's Perspective*, Novembre 2001, par. 11, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3c0b880e0.html>. Si veda anche UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/03/05, 4 settembre 2003, Annex E, (d'ora in avanti, "Linee guida sull'esclusione"), disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>. La versione italiana delle Linee guida sull'esclusione è disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=62a04e494>.

⁸⁸ In linea con i principi generali in materia di protezione dei dati, qualsiasi condivisione di informazioni deve essere limitata a ciò che è necessario per raggiungere lo scopo legittimo per cui era stata richiesta. Si noti che anche le comunicazioni tra le diverse autorità dello Stato richiesto sono soggette ai principi relativi alla protezione dei dati, che impongono pertanto una serie di limitazioni alla quantità e alla natura dei dati che possono essere condivisi.

⁸⁹ Le procedure in cui la responsabilità della decisione sulla divulgazione spetta alle autorità competenti per la richiesta di asilo sono considerate la migliore pratica. È il caso, ad esempio, della Svizzera, dove l'autorità di polizia federale è chiamata a rinviare all'Ufficio federale per l'asilo una richiesta di informazioni riguardanti un rifugiato o un richiedente asilo, anche nel corso di un procedimento di estradizione e questioni collegate (quale, ad esempio, un mandato d'arresto inoltrato attraverso un "avviso (rosso) di ricerca" dell'Interpol).

60. L'intersezione tra questioni relative all'extradizione e all'asilo in questi casi dà luogo ad alcune conseguenze procedurali. Nei paragrafi successivi si illustra la corretta relazione che dovrebbe intercorrere tra procedure di estradizione e di asilo, compreso l'ordine con cui vanno prese le decisioni in entrambe le procedure, oltre alle garanzie che devono essere assicurate nelle procedure di estradizione riguardanti richiedenti asilo. Verrà inoltre illustrato il ruolo dell'UNHCR nell'ambito di queste procedure. Le questioni procedurali relative all'extradizione nel contesto di una decisione su una domanda di asilo saranno analizzate successivamente, alla Sezione IV.B.2.

1. Procedure separate di estradizione e di asilo

61. Le procedure relative all'extradizione e alla determinazione dello status di rifugiato sono procedure distinte, regolate da criteri giuridici diversi. In entrambe, gli organi preposti alla decisione devono avere uno specifico bagaglio di conoscenze, esperienza e competenze. Quando la decisione sulla fondatezza del timore della persona richiesta di incorrere in persecuzione è trasferita all'interno di una procedura di estradizione, ciò può comportare, per la persona richiedente asilo interessata, una opportunità significativamente ridimensionata di ottenere l'esame del proprio caso, oppure una compressione dei rimedi giuridici disponibili in caso di decisione negativa circa lo status di rifugiato. L'UNHCR ritiene pertanto che le decisioni sulla richiesta di asilo e sulla richiesta di estradizione dovrebbero essere prese nel corso di procedimenti separati.

62. Ciò non significa che i due procedimenti debbano svolgersi in maniera isolata l'uno dall'altro. Come già visto in questa Nota di Orientamento, il fatto che la persona estradanda abbia o meno lo status di rifugiato ha conseguenze importanti sulla sfera degli obblighi di diritto internazionale dello Stato richiesto nei confronti della persona in questione e, pertanto, sulla decisione da adottarsi in merito alla richiesta di estradizione. Allo stesso tempo, le informazioni relative alla richiesta di estradizione possono avere un impatto sulla valutazione della domanda di asilo. Per poter emettere la giusta decisione nelle procedure riguardanti la richiesta di asilo e la richiesta di estradizione, le autorità competenti dovranno tenere in considerazione tutti gli elementi rilevanti.

2. Decisione sulla richiesta di asilo da parte delle autorità dello Stato richiesto

63. Per garantire che una decisione sulle esigenze di protezione internazionale di un dato individuo sia conforme ai criteri previsti dalla Convenzione del 1951, la sua richiesta di asilo dovrebbe essere esaminata dagli organi competenti a decidere, nello Stato richiesto, sulle domande relative allo status di rifugiato.⁹⁰ Tali organi devono considerare tutti i fatti rilevanti, compresa la richiesta di estradizione e ogni altra informazione che possa avere un impatto sulla richiesta di asilo del richiedente.⁹¹

⁹⁰ La migliore pratica in questo caso è quella che prevede un'unica autorità centralizzata competente in materia di asilo, e un'unica procedura per valutare le richieste di tutti coloro che chiedono lo status di rifugiato o altre forme complementari di protezione. Si veda UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 48 e 50(e) e (i).

⁹¹ Si veda anche *supra* par. 62 e *infra* par. 73–85.

3. Ordine delle decisioni in materia di estradizione e di asilo

Richiesta di estradizione dal paese di origine del richiedente asilo

64. Se la richiesta di estradizione è presentata dalle autorità del paese di origine della o del richiedente asilo, prima che lo Stato richiesto sia nelle condizioni di poter deliberare in merito alla estraditabilità di tale persona occorre che sia stata previamente risolta la questione relativa al fatto che possieda o meno lo status di rifugiata. Ciò deriva dall'obbligo gravante sullo Stato richiesto di assicurare il rispetto del principio di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Da un lato, in quanto richiedente asilo, la persona richiesta gode della protezione contro il *refoulement* verso il paese di origine per tutta la durata dei procedimenti relativi alla richiesta di asilo, compresa la fase di impugnazione. Dall'altro, la portata dell'obbligo di *non-refoulement* gravante sullo Stato richiesto dal diritto internazionale varia a seconda che la persona richiesta sia o meno una rifugiata o rifugiato. Ne deriva pertanto che, prima di valutare se sussistono i requisiti giuridici per concedere l'extradizione, è necessario che venga chiarita la questione relativa allo status di rifugiato.

65. Ne consegue dunque che, nei casi che potrebbero sfociare nella consegna di un richiedente asilo al proprio paese di origine, i procedimenti riguardanti la richiesta di asilo e la relativa decisione definitiva devono svolgersi, e concludersi con una decisione definitiva, prima che venga adottata una decisione sulla richiesta di estradizione.

66. L'UNHCR ritiene che, in generale, sarebbe raccomandabile condurre i procedimenti di estradizione e di asilo in parallelo, sia perché si otterrebbero dei benefici in termini di efficienza, sia anche perché dal procedimento di estradizione potrebbero emergere informazioni utili ai fini della valutazione dell'eleggibilità della persona allo status di rifugiato, che dovrebbero pertanto essere tenute in considerazione dalle autorità competenti in materia di asilo.⁹² D'altro canto, in alcuni casi potrebbe essere necessario sospendere la decisione sull'extradizione fino a che la decisione sull'asilo non sia divenuta definitiva.⁹³

Richiesta di estradizione da un paese diverso da quello di origine del richiedente asilo

67. Se l'extradizione di un richiedente asilo è richiesta da un paese diverso da quello di origine, la persona richiesta può, in determinate circostanze, essere estradata prima che lo Stato richiesto si sia pronunciato in via definitiva sulla sua richiesta di asilo. Affinché ciò sia in linea con il diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, lo Stato richiesto deve:

- (i) stabilire che l'extradizione verso lo Stato richiedente non esporrebbe il richiedente asilo a un rischio di persecuzione, tortura o altro danno irreparabile, e
- (ii) in linea con la sua responsabilità principale di assicurare che la richiesta di asilo sia esaminata conformemente ai criteri della Convenzione del 1951 e agli standard

⁹² Per una disamina delle questioni sostanziali relative all'eleggibilità dello status di rifugiato che emergono nel contesto dell'extradizione, si veda, *infra*, par. 71–85.

⁹³ Ciò emerge, ad esempio, in una serie di decisioni del Tribunale federale svizzero, che ha affermato che nei casi in cui le procedure in merito a una richiesta di asilo sono ancora in corso, l'extradizione della persona richiesta può essere concessa solo sotto condizione che non le sia assegnato l'asilo dalle autorità competenti (si vedano le decisioni dell'11 settembre 1996, BGE 122 II 373, pp. 380–382, e la decisione del 14 dicembre 2005, 1A.267/2005/gij, 3.2).

internazionali di equità ed efficienza, garantire al richiedente asilo che le procedure relative alla decisione della sua richiesta siano conformi a tali standard.

68. Se entrambe le condizioni sono soddisfatte, le procedure di asilo già iniziate nello Stato richiesto potranno essere sospese.⁹⁴ In questi casi, la valutazione della richiesta di asilo sarà ripresa e conclusa una volta finalizzato il procedimento penale, a prescindere dal fatto che si risolva in una condanna o in una assoluzione. La procedura di asilo potrà essere esaminata nello Stato richiesto, dove era stata inizialmente presentata, attraverso un accordo relativo alla re-ammissione del soggetto nello Stato, o tramite trasferimento della competenza ad esaminare la richiesta di asilo allo Stato richiedente l'extradizione, a condizione che vi siano standard procedurali simili.⁹⁵

4. Riservatezza nelle procedure di estradizione riguardanti un richiedente asilo

69. Nell'esaminare una richiesta di estradizione riguardante un richiedente asilo, le autorità responsabili devono assicurare il dovuto rispetto della riservatezza. In via generale, non dovranno condividere con lo Stato che richiede l'extradizione, sia esso quello di origine della persona richiesta o qualsiasi altro paese, alcuna informazione relativa alla richiesta di asilo, o al fatto che è stata presentata una domanda di asilo. Le considerazioni contenute nei paragrafi 57-58 di questa Nota di Orientamento in merito ai rifugiati sono applicabili anche ai richiedenti asilo.⁹⁶

D. Il ruolo dell'UNHCR nelle procedure di estradizione

70. Nei casi in cui l'individuo di cui è richiesta l'extradizione è un rifugiato o un richiedente asilo, l'UNHCR ha sia un mandato che un interesse di protezione e dovrebbe essere in grado di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione dell'individuo in questione. A seconda delle circostanze, ciò può portare ad un intervento presso le autorità del paese richiesto a livello diplomatico o nel contesto delle procedure di estradizione, direttamente o attraverso avvocati o altre persone agenti per conto della persona sotto la protezione dell'Ufficio. L'UNHCR può adottare misure appropriate anche quando la legislazione in materia di estradizione dello Stato richiesto non contempla un ruolo formale per l'Ufficio. Il mandato dell'UNHCR di agire per conto di persone sotto la sua protezione che sono oggetto di una richiesta di estradizione deriva dallo Statuto dell'Ufficio del 1950 e dal suo ruolo di supervisione previsto dall'articolo 35 della Convenzione del 1951, dall'articolo 1 del Protocollo del 1967 e dal paragrafo 8a dello Statuto dell'UNHCR. Alla luce di queste disposizioni, gli Stati sono inoltre tenuti a fornire all'UNHCR tutte le informazioni relative a tali casi.⁹⁷ Inoltre, i rifugiati o i richiedenti asilo che

⁹⁴ Si veda, anche *supra* par. 37 e *infra* par. 88–89.

⁹⁵ Si veda, UNHCR, *Observations on the European Commission Proposal for a Council Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between Member States* COM(2001)522 final 2001/0215 (CNS), ottobre 2001; si veda, inoltre UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a European Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 febbraio 2005 (d'ora in avanti: Le "Osservazioni provvisorie dell'UNHCR"), disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/protection/operations/43661ea42/unhcr-provisional-comments-proposal-council-directive-minimum-standards.html>, commento all'articolo 6.

⁹⁶ Si veda, inoltre UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, *supra* nota 86. Si veda, *infra* par. 93.

⁹⁷ Si veda, V. Türk, *supra* nota 84, pp. 135–158.

siano oggetto di una richiesta di estradizione devono essere messi in condizione di contattare l'UNHCR e/o le ONG e gli avvocati abilitati a fornire loro consulenza legale.⁹⁸

IV. ELEGGIBILITÀ ALLA PROTEZIONE COME RIFUGIATO E ESTRADIZIONE

A. Considerazioni generali

71. Come evidenziato in precedenza, le informazioni ottenute nel corso di procedimenti relativi all'extradizione di una o un richiedente asilo possono essere rilevanti anche nella valutazione della sua eleggibilità alla protezione internazionale.⁹⁹ Le autorità competenti in materia di asilo, nell'esaminare la richiesta di un individuo che è anche attinto da una richiesta di estradizione, dovranno valutare attentamente la dichiarazione dello Stato richiedente circa il coinvolgimento della persona richiesta in una condotta criminosa. Nel determinare se il o la richiedente asilo necessita ed è meritevole di protezione internazionale come rifugiata o rifugiato, esse dovranno tenere in considerazione anche qualsiasi altra informazione relativa alle ragioni e alle circostanze attinenti alla fuga della o del richiedente, oltre che alle conseguenze di un suo ritorno nel paese di origine.

72. Questioni relative all'eleggibilità allo status di rifugiato possono anche emergere come conseguenza di un procedimento di estradizione riguardante una rifugiata o rifugiato. A seconda delle circostanze, ciò potrebbe dare luogo a un riesame dello status di rifugiato della persona richiesta in un procedimento di cancellazione o revoca dello stesso.

73. In tutti questi casi, l'affidabilità delle informazioni attinenti alla richiesta di estradizione e la loro rilevanza rispetto ai criteri di eleggibilità allo status di rifugiato devono essere valutate alla luce di tutte le circostanze del caso.¹⁰⁰ Inoltre, le procedure sulla decisione, come quelle che possono portare alla cancellazione o alla revoca dello status di rifugiato, devono prevedere piene garanzie procedurali. Le sezioni seguenti esaminano le questioni sostanziali e procedurali che emergono quando si considera l'eleggibilità allo status di rifugiato nel corso delle procedure relative a una richiesta di estradizione.

B. Accertamento dello status di rifugiato in casi riguardanti decisioni sull'extradizione

⁹⁸ Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra* nota 13, par. 50(g).

⁹⁹ Si veda *supra* par. 59, 62 e 64.

¹⁰⁰ Ciò vale anche quando le procedure per l'extradizione di un rifugiato o richiedente asilo sono iniziate a seguito di un "avviso (rosso) di ricerca" emesso dall'Interpol su richiesta di uno Stato membro. Le informazioni rilevanti per l'"avviso rosso" portate all'attenzione dello Stato richiesto dovranno essere esaminate come se fossero state fornite direttamente dallo Stato richiedente. Maggiori informazioni sul sistema degli avvisi dell'Interpol sono disponibili alla pagina <https://www.interpol.int/>.

1. Requisiti sostanziali

“Inclusione” nella definizione di rifugiato dell’articolo 1(A)2 della Convenzione del 1951

74. Nel determinare se lo status di rifugiato è attribuibile a un richiedente asilo la cui estradizione è stata richiesta dalle autorità del paese di origine, le autorità competenti in materia di asilo devono valutare se l’individuo in questione stia cercando di sottrarsi ad un’incriminazione o una condanna legittime per attività criminali, piuttosto che un rischio di persecuzione. Se si accerta che il richiedente sta cercando di sfuggire alla giustizia piuttosto che a un rischio di persecuzione, costui o costei non rientra nella definizione di rifugiato prevista all’articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 (i cosiddetti “criteri di inclusione”) e la sua richiesta dovrà essere respinta.¹⁰¹

75. Le autorità responsabili in materia di asilo devono considerare la possibilità che le autorità del paese di origine della o del richiedente asilo utilizzino l’azione penale come strumento di persecuzione, o che la richiesta di estradizione sia stata fatta per ottenere la consegna della persona interessata con intenti persecutori. Possono verificarsi anche situazioni in cui una persona richiedente asilo può essere legittimamente perseguita penalmente ma abbia anche fondati timori di essere perseguitata, nel corso dei procedimenti penali nei suoi confronti (ad esempio, il rischio di tortura durante la fase di custodia cautelare) o per altri motivi indipendenti.¹⁰² In questi casi, il richiedente soddisferà i criteri di inclusione previsti all’art.1A(2) della Convenzione del 1951 se esiste un nesso tra la temuta persecuzione e uno dei motivi previsti dalla Convenzione del 1951.¹⁰³

76. Tuttavia, anche quando si conclude che la persona richiesta rientra nei criteri di inclusione previsti dalla definizione di rifugiato, potrebbe rendersi necessario considerare l’esclusione come prevista all’art. 1F della Convenzione del 1951.

Esclusione sulla base dei criteri previsti all’articolo 1F della Convenzione del 1951

77. Una richiesta di estradizione e/o le relative informazioni comportano la necessità di prendere in considerazione l’esclusione prevista all’art. 1F della Convenzione del 1951 se ci sono elementi indicativi del fatto che la persona in questione possa aver commesso o partecipato alla commissione di uno dei crimini previsti da tale disposizione.¹⁰⁴

¹⁰¹ Si veda, UNHCR, *Handbook*, *supra* nota 46, par. 56–60.

¹⁰² Se lo Stato richiesto ha fornito assicurazioni diplomatiche relative al trattamento della persona una volta consegnata, tali assicurazioni dovranno essere valutate conformemente ai criteri presentati *supra* par. 28 e analizzati in modo più approfondito nel documento dell’UNHCR *Note on Diplomatic Assurances*, *supra* nota 26.

¹⁰³ Secondo questo requisito relativo al “nesso”, una persona rientra nei criteri di inclusione della Convenzione del 1951 solo se ha un fondato timore di essere perseguitata per ragioni inerenti alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o opinioni politiche. Per una guida più dettagliata dei criteri di inclusione ai sensi della definizione di rifugiato della Convenzione del 1951, si veda, UNHCR, *Handbook*, *supra* nota 46, e UNHCR’s *Guidelines on International Protection on specific aspects of the application of Article 1A(2) of the 1951 Convention*, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/443679fa4.html>.

¹⁰⁴ L’art. 1F della Convenzione del 1951 stabilisce che:

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;

78. Anche altri strumenti internazionali in materia di rifugiati contengono disposizioni relative all'esclusione. La Convenzione del 1969 dell'OUA riprende, all'art. I(5), la lettera dell'art. 1F della Convenzione del 1951, fatto salvo per un riferimento ai fini e ai principi dell'OUA. Inoltre, la Convenzione OUA prevede che la protezione da rifugiato cessi qualora la rifugiata o il rifugiato di cui trattasi "abbia commesso un crimine grave di natura non politica fuori del Paese di accoglimento dopo esservi stato ammesso come rifugiato"¹⁰⁵ o se è coinvolto in una qualsiasi attività sovversiva diretta contro uno Stato membro dell'OUA.¹⁰⁶ Anche se formulate come "clausole di cessazione", queste disposizioni si basano in realtà su considerazioni inerenti all'esclusione. Poiché la Convenzione dell'OUA integra la Convenzione del 1951, le sue disposizioni devono essere lette alla luce di quest'ultima e applicate in modo conforme ad essa. Così, il riferimento a "azioni contrarie ai fini e ai principi dell'OUA", rientra nell'ambito dell'art. 1F(c) della Convenzione del 1951, mentre qualsiasi azione di una rifugiata o rifugiato successiva al riconoscimento del suo status può dare luogo alla revoca dello status stesso solo se le azioni in questione rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 1F(a) o (c) della Convenzione del 1951.¹⁰⁷ Una disposizione di esclusione è prevista anche al paragrafo 7(d) dello Statuto dell'UNHCR del 1950.¹⁰⁸

79. Indicazioni dettagliate sugli aspetti sostanziali e procedurali relativi all'applicazione delle clausole di esclusione sono contenute nel documento dell'UNHCR *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* e nella relativa *Background Note* del 4 settembre 2003.¹⁰⁹ Un'ulteriore guida in materia di esclusione nei casi relativi a atti considerati di natura terroristica si trova nel documento dell'UNHCR [...] *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature* del maggio 2008.¹¹⁰

80. Nonostante esista un legame tra estradizione e esclusione,¹¹¹ le autorità responsabili delle decisioni in materia di asilo devono tenere presente che estradizione ed esclusione perseguono

(b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati;

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

¹⁰⁵ Art. I(4)(f) della Convenzione OUA.

¹⁰⁶ Art. I(4)(g) in combinato disposto con l'art. III della Convenzione OUA.

¹⁰⁷ Sui criteri per la revoca dello status di rifugiato si veda, *infra*, par. 94–96.

¹⁰⁸ Posto che l'articolo 1F della Convenzione del 1951 costituisce una formulazione successiva e più specifica della categoria di persone previste al paragrafo 7(d) dello Statuto dell'UNHCR, i funzionari dell'UNCHR, nella valutazione dei casi di esclusione, applicheranno la formula prevista dalla Convenzione del 1951.

¹⁰⁹ Si veda, *Linee guida sull'esclusione*, *supra* nota 87, e la relativa *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, disponibile alla pagina: <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html> (D'ora in avanti "Nota di approfondimento sull'esclusione")

¹¹⁰ Si veda, UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees in relation to acts considered to be terrorist in nature del maggio 2008* (HCR/GIP/03/05/Add.1), in corso di pubblicazione (d'ora in avanti "Guida sull'esclusione e atti terroristici").

¹¹¹ Storicamente, e per quanto riguarda i concetti di fondo, esiste uno stretto legame tra estradizione e esclusione, in particolare nei casi in cui la condotta criminosa imputata al soggetto lo farebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 1F(b) della Convenzione del 1951. Per un certo tempo, il divieto di estradizione per reati di natura politica –

scopi diversi e sono regolate da criteri giuridici diversi. L'extradizione è uno strumento attraverso cui gli Stati si forniscono vicendevolmente assistenza giudiziaria in materia penale, conformemente ai trattati applicabili in materia, al diritto nazionale e alle disposizioni sull'extradizione contenute in altri trattati internazionali. L'esclusione riguarda il rifiuto di fornire protezione internazionale come rifugiati a persone che, pur soddisfacendo i criteri previsti nella definizione di rifugiato dell'art. 1A(2) della Convenzione del 1951, si ha serio motivo di sospettare che si siano rese responsabili della commissione di alcuni crimini particolarmente gravi o atti particolarmente odiosi. Le condotte criminose che possono dare luogo all'esclusione della protezione internazionale in qualità di rifugiati sono contenute nell'elenco esaustivo dell'art. 1F della Convenzione del 1951.

81. Quando le condizioni previste per l'extradizione sono soddisfatte, l'esclusione prevista all'art. 1F della Convenzione del 1951 non sarà necessariamente applicabile all'individuo in questione. Sebbene in molti casi i crimini per cui può essere concessa l'extradizione rientrano anche nel campo di applicazione dell'art. 1F, non esiste una correlazione automatica tra reati "da estradizione" e reati "da esclusione". Gli Stati possono concedere l'extradizione in base a trattati o alla legislazione applicabile per reati diversi da quelli previsti all'art. 1F della Convenzione del 1951. Allo stesso modo, un crimine può comportare l'esclusione alla luce dell'art. 1F e non essere un reato passibile di estradizione in base alle relazioni in materia di estradizione tra i due Stati coinvolti. Così, nel valutare l'applicabilità di una clausola di esclusione, le autorità competenti in materia di asilo devono esaminare la natura e la gravità degli atti in questione alla luce dei requisiti previsti alle lettere (a), (b) o (c) dell'art. 1F della Convenzione del 1951.

82. Ciò vale per tutti i casi in cui emerge la possibilità di procedere all'esclusione, compresi quelli riguardanti atti che possono costituire "crimini gravi di diritto comune" ai sensi dell'art. 1F(b). Da un lato, perché l'esclusione sia giustificata, i crimini in questione devono essere sufficientemente seri da giustificare il rifiuto di garantire la protezione internazionale. Dall'altro, devono essere di natura "non politica". I criteri per stabilire, nell'ambito di una valutazione di esclusione, se un reato è di natura politica derivano dalle metodologie usate nella giurisprudenza in materia di diritto dell'extradizione. Fattori importanti sono, in particolare, i moventi, il contesto, i metodi e la proporzionalità di un crimine rispetto ai suoi obiettivi.¹¹² Mentre la qualificazione di un numero sempre maggiore di reati come "non politici" ai fini dell'extradizione¹¹³ è significativa ai fini della valutazione dell'elemento politico di un crimine nell'ambito di una procedura di esclusione, l'applicabilità dell'articolo 1F(b) della Convenzione del 1951 è tuttavia sottoposta a

espresso nel diritto in materia di estradizione come motivo di rifiuto basato sull' "eccezione del reato politico" – è stato considerato l'essenza stessa dell'asilo. La Convenzione del 1951 non stabilisce un collegamento diretto tra estradizione e esclusione. Tuttavia, nell'elaborare le clausole di esclusione dell'articolo 1F, i redattori della Convenzione del 1951 volevano assicurare, *inter alia*, che le persone responsabili della commissione di atti particolarmente odiosi e di gravi crimini non abusassero dell'istituzione dell'asilo per sfuggire alla responsabilità penale per gli atti commessi. Si veda, UNHCR, *Linee Guida sull'esclusione*, *supra* nota 87, par. 2. Si veda anche S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 318–319.

¹¹² Per un'analisi più approfondita, si veda, UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, *supra* nota 109, par. 41–43.

¹¹³ Come notato in precedenza, al par. 42, la portata dell'"eccezione del reato politico" è stata ridotta significativamente negli ultimi decenni, in quanto un numero crescente di reati è stato definito di carattere non-politico ai fini dell'extradizione. Per un'analisi più dettagliata dell'eccezione del reato politico nel diritto dell'extradizione, si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 72–87.

una valutazione separata alla luce dei fatti specifici del caso in questione.¹¹⁴ Inoltre, perché l'art. 1F(b) sia applicabile, è necessario anche che il crimine sia stato commesso “al di fuori del Paese di accoglienza e prima che [l'individuo] vi sia stato ammesso in qualità di rifugiato”.¹¹⁵

83. Anche quando gli atti in questione sono considerati di natura terroristica, sarà necessario esaminare la natura, la gravità e il contesto del crimine addebitato a un individuo nell'ambito di una richiesta di estradizione, e valutare tali elementi alla luce dei criteri previsti dal diritto internazionale dei rifugiati. In molti casi, gli atti qualificati come terroristici rientrano nell'ambito di applicazione di uno dei sottoparagrafi dell'articolo 1F della Convenzione del 1951. Tuttavia, il fatto che una determinata condotta sia stata definita “terroristica”, in base alla definizione di terrorismo prevista in uno strumento regionale o del diritto nazionale, in una richiesta di estradizione o altrove, non giustifica di per sé l'applicazione di una delle clausole di esclusione previste nella Convenzione del 1951, sebbene in questi casi sarà solitamente necessario valutare l'applicabilità dell'esclusione.¹¹⁶

84. È opportuno inoltre ricordare che, affinché l'esclusione sia giustificata, si deve stabilire che la persona interessata sia individualmente responsabile della commissione di uno dei crimini contemplati dall'art. 1F della Convenzione. Secondo questa disposizione, l'organo decisionale deve stabilire che ci sono elementi di riscontro chiari e credibili, tali da soddisfare gli standard probatori richiesti per l'esclusione dalla protezione internazionale di rifugiato (“seri motivi di ritenere”). Le informazioni che devono essere fornite a supporto di una richiesta di estradizione non sono necessariamente sufficienti a soddisfare tale soglia.¹¹⁷

85. Se l'individuo è escluso dallo status di rifugiato, questi non beneficerà della protezione contro il *refoulement* prevista dal diritto internazionale dei rifugiati. L'extradizione potrà comunque essere rifiutata in base all'applicazione del principio di *non-refoulement* previsto da norme internazionali in materia di diritti umani o da trattati o legislazione applicabile in materia di estradizione. Se lo Stato ospitante è competente per gli atti che hanno comportato l'esclusione, potrà iniziare procedimenti penali nel proprio ordinamento.¹¹⁸ Per quanto riguarda alcuni crimini

¹¹⁴ Si veda UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, supra, nota 109, par. 85–86, per una disamina delle circostanze in cui il reato di dirottamento aereo, ad esempio, possa essere considerato un atto di natura politica e quindi non dare luogo a esclusione dello status di rifugiato. Considerazioni simili si applicano a altri crimini definiti “non politici” da trattati internazionali.

¹¹⁵ Per un'interpretazione più dettagliata dell'art. 1F(b), si veda, UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, supra, nota 109, par. 37–45 e par. 81. Si veda anche S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, supra nota 2, par. 315–338.

¹¹⁶ Un'analisi più dettagliata delle questioni relative all'esclusione in casi relativi a atti comunemente considerati di natura terroristica si trova nel documento UNHCR *Guidelines on Exclusion and acts of terrorism*, supra nota 110.

¹¹⁷ In linea generale, una richiesta di estradizione deve identificare la persona richiesta e specificare le ragioni per cui se ne chiede la consegna. Solitamente, lo Stato richiedente deve inoltrare una copia del mandato di arresto o della sentenza di condanna, il testo delle norme applicabili, informazioni che consentano l'identificazione della fuggitiva o del fuggitivo e una descrizione delle accuse a suo carico. Lo Stato richiesto, se lo ritiene necessario, può normalmente chiedere ulteriori informazioni. Alcuni paesi (in particolare nei sistemi di common law) possono chiedere che le prove siano fornite in forme specifiche (quali ad esempio l'affidavit) o soddisfino una determinata soglia (ad esempio, sufficiente a supportare *prima facie* l'apertura di un procedimento nei confronti della persona richiesta). Per maggiori dettagli, si veda, S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, supra nota 2, par. 46–55.

¹¹⁸ Come rilevato precedentemente al par. 2, il fatto di essere rifugiata o richiedente asilo non rende una persona immune dall'esercizio dell'azione penale. L'art. 2 della Convenzione del 1951 esprime l'obbligo per i rifugiati e i

che possono dare luogo ad esclusione, il diritto internazionale prevede l'obbligo di *aut dedere aut judicare* (estradare o perseguire).¹¹⁹

2. Questioni procedurali

86. Il diritto di cercare e di godere asilo, espresso all'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e intrinseca al buon funzionamento della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, comprende l'obbligo per gli Stati di prevedere procedure eque ed efficienti per l'esame delle richieste di protezione internazionale di rifugiato, al di fuori del contesto di casi di afflusso massiccio.¹²⁰ Se le procedure relative all'esame di richieste di asilo possono differire a seconda delle tradizioni amministrative o del sistema giuridico vigente, alcuni elementi sono fondamentali affinché la procedura decisionale sia in linea con gli standard di protezione internazionale.¹²¹

87. Ciò vale anche nei casi in cui un richiedente asilo è anche oggetto di una richiesta di estradizione. In questi casi, la principale preoccupazione da un punto di vista della protezione internazionale dei rifugiati è garantire che una richiesta di estradizione nei confronti di una o un richiedente asilo non precluda all'individuo l'accesso alle procedure di asilo o non dia luogo a restrizioni delle garanzie procedurali essenziali durante la procedura di asilo. Ciò è particolarmente importante alla luce del fatto che l'extradizione può comportare il ritorno di una persona che chiedente asilo nel paese in cui sostiene di essere sottoposta a un rischio di persecuzione.

88. Più specificamente, ciò significa che una richiesta di asilo non deve essere dichiarata inammissibile per il solo fatto di essere stata depositata dopo che le autorità dello Stato richiesto hanno ricevuto una richiesta di estradizione, o dopo che la persona richiedente asilo è venuta a conoscenza di tale richiesta. L'ammissione alle procedure di asilo può essere rifiutata solo se si stabilisce che l'individuo in questione ha già ottenuto protezione secondo gli standard della Convenzione del 1951 in un altro paese o che questi avrebbe accesso, in un altro paese, alle

richiedenti asilo di conformarsi alle leggi e ai regolamenti del paese ospitante, e stabilisce che le persone che non lo fanno possono essere perseguite nel paese ospitante con tutti gli strumenti previsti dalla legge.

¹¹⁹ Si veda S. Kapferer, *Extradition and Asylum*, *supra* nota 2, par. 21–32.

¹²⁰ Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra* nota 13, par. 4–5; si vedano inoltre le seguenti Conclusioni del Comitato esecutivo: *Conclusions No. 8 (XXVIII) – 1977 on Determination of Refugee Status*; *No. 15 (XXX) – 1979 on Refugees Without an Asylum Country*; *No. 30 (XXXIV) – 1983 on Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*; *No. 58 (XL) – 1989 on Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection*. L'importanza dell'accesso a procedure eque e efficienti è stata riaffermata dal Comitato esecutivo anche nelle sue Conclusioni generali No. 29 (XXXIV) – 1983; No. 55 (XL) – 1989; No. 65 (XLII) – 1991; No. 68 (XLIII) – 1992; No. 71 (XLIV) – 1993; No. 74 (XLV) – 1994; No. 81 (XLVIII) – 1997; No. 85 (XLIX) – 1998; No. 92 (LIII) – 2002; e in *Conclusion No. 82 (XLVIII) – 1997 on Safeguarding Asylum*. Si veda, anche Goal 1, Objective 2, point 2 del *Programme of Action for the implementation of the Agenda for Protection*, adottato durante l'incontro dei Ministri degli Stati parte alla Convenzione del 1951 e/o al Protocollo del 1967 in merito allo Status di rifugiato, svoltosi a Ginevra il 12 e 13 dicembre 2001, e ripreso dal Comitato esecutivo nelle sue conclusioni No. 92 (LIII) – 2002, par. (a). Le Conclusioni in materia di protezione internazionale sono disponibili alla pagina <https://www.refworld.org/type.EXCONC.UNHCR..5a2ead6b4.0.html>.

¹²¹ Per una panoramica delle migliori pratiche degli Stati rispetto a questi elementi fondamentali, si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra* nota 13, par. 50.

procedure per la determinazione dell'asilo e alla relativa protezione.¹²² In tutti gli altri casi, lo Stato richiesto dovrà procedere a una valutazione nel merito della richiesta di asilo. Per i motivi già esposti, la determinazione sullo status di rifugiato deve essere fatta dalle autorità competenti in materia di asilo dello Stato richiesto.¹²³

89. Come evidenziato in precedenza, le procedure di asilo che sono già in corso al momento della presentazione di una domanda di estradizione dovranno, in via generale, proseguire nello Stato richiesto.¹²⁴

90. Il semplice fatto che sia stata depositata una richiesta di estradizione non costituisce, di per sé, un motivo sufficiente per rigettare una domanda di asilo presentata dalla persona richiesta, né la richiesta di asilo potrà essere considerata manifestamente infondata o abusiva unicamente sulla base dell'esistenza di una richiesta di estradizione. Ciò vale anche nei casi in cui una persona presenta una domanda di asilo dopo aver avuto conoscenza della richiesta di estradizione, poiché tale richiesta potrebbe metterla in allerta rispetto a un rischio di persecuzione. La domanda di asilo deve essere esaminata nel corso della procedura di asilo ordinaria, a meno che non sia manifestamente infondata per altri motivi.¹²⁵ Potrebbe tuttavia essere opportuno valutare la domanda in via prioritaria.

91. In particolare, le richieste da cui emergono questioni di esclusione ai sensi dell'art. 1F della Convenzione del 1951 devono essere esaminate nel corso della procedura di asilo ordinaria, in modo da assicurare la piena valutazione in fatto e in diritto di tutti gli aspetti del caso in questione da parte del personale competente, piuttosto che durante la fase dell'ammissibilità o nel corso di una procedura accelerata.¹²⁶ Tuttavia, nell'interesse dell'efficienza e per garantire la corretta applicazione delle clausole di esclusione, la richiesta di asilo da cui emergano questioni di esclusione potrà essere esaminata come prioritaria da unità specializzate in materia di esclusione all'interno dell'istituzione responsabile per le decisioni in materia di asilo.¹²⁷

¹²² Il trasferimento in un paese in cui la persona è già stata riconosciuta come rifugiato (il "primo paese di asilo") è appropriato solo dopo che sia stato accertato che la persona verrà accettata all'atto del rientro nel paese e continuerà ivi a godere di effettiva protezione. Il rinvio verso un paese di transito (il "paese terzo sicuro") per la presentazione di una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato nello stesso è appropriata solo se le autorità del paese terzo si assumono la responsabilità della valutazione della domanda di asilo nel merito, se la persona richiedente asilo sarà protetta contro il *refoulement* e potrà cercare e, se riconosciuta, godere di asilo in linea con gli standard internazionali in vigore. Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 7–18 e 50(b)–(c). Si veda anche la Conclusione del Comitato esecutivo dell'UNHCR No. 15 (XXX) 1979 *Refugees without an Asylum Country*, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c960/refugees-asylum-country.html>.

¹²³ Si veda *supra* par. 63.

¹²⁴ Si veda *supra* par. 64–68.

¹²⁵ Sui criteri in base al quale una domanda è da considerare "manifestamente infondata" si vedano le Conclusioni del Comitato esecutivo dell'UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983 *on the Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, disponibile alla pagina <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6118/problem-manifestly-unfounded-abusive-applications-refugee-status-asylum.html>, e UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 24–33 e 50(d).

¹²⁶ Si vedano, UNHCR, *Linee Guida sull'esclusione*, *supra*, nota 87, par. 31 e UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, *supra*, nota 109, par. 99.

¹²⁷ Si veda UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, *supra*, nota 109, par. 101. Si noti che le domande che coinvolgono questioni sull'esclusione in base all'art. 1F della Convenzione del 1951 non devono essere considerate "manifestamente infondate", in quanto possono dare luogo a questioni complesse in termini sostanziali e di credibilità

92. È fondamentale che le procedure di asilo offrano piene garanzie procedurali, in particolare per quanto riguarda il diritto di proporre appello dinanzi ad un organismo indipendente in caso di decisione negativa sullo status e la protezione contro il *refoulement* per l'intera durata della procedura di asilo, comprese le fasi di impugnazione o di revisione.¹²⁸ Ciò è particolarmente importante nei casi in cui una o un richiedente asilo sia oggetto di una domanda di estradizione, in quanto il rifiuto dello status di rifugiato può portare alla decisione di consegnarle la persona di cui trattasi direttamente alle autorità del paese in cui dichiara di temere persecuzioni.

93. Lungo tutta la procedura di asilo, la riservatezza dovrà essere rispettata in relazione a tutti gli aspetti della domanda di asilo.¹²⁹ Come regola generale, non si dovrebbe condividere con il paese di origine o con qualsiasi altro paese alcuna informazione attinente a una richiesta di asilo, né il fatto che tale richiesta è stata fatta. Ciò vale anche nei casi in cui una persona richiedente asilo è stata coinvolta in una condotta criminosa, nel suo paese di origine o in un paese terzo. Se, eccezionalmente, si ritenesse necessario contattare le autorità di questi paesi, lì ove per poter decidere sulla richiesta di estradizione o aspetti della richiesta di asilo legati a una richiesta di estradizione servissero ulteriori informazioni ottenibili unicamente dalle autorità di tali paesi, non si dovrebbe comunque rivelare che la persona richiesta ha presentato una domanda di asilo.¹³⁰

C. Cancellazione e revoca dello status di rifugiato

94. Le informazioni che lo Stato richiesto riceve in merito alla richiesta di estradizione di una persona a cui ha precedentemente riconosciuto lo status di rifugiato possono fare emergere questioni concernenti l'eleggibilità di questa alla protezione di rifugiato. Ciò può portare all'apertura di procedimenti che, secondo le circostanze, possono sfociare in una decisione di cancellazione o revoca dello status di rifugiato della persona richiesta.

- > “Cancellazione” si riferisce alla decisione di invalidare un riconoscimento dello status di rifugiato che non avrebbe essere dovuto riconosciuto fin dall'inizio, perché l'individuo interessato al momento della decisione iniziale non soddisfaceva i criteri di eleggibilità.¹³¹ La cancellazione riguarda le decisioni che sono divenute definitive, ovvero che non sono più

a cui non può essere data la dovuta considerazione nel corso di procedure accelerate. Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 29.

¹²⁸ Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 41–43 e 50(p). Si veda, anche UNHCR, *Nota di approfondimento sull'esclusione*, *supra*, nota 109, par. 98.

¹²⁹ Si veda, UNHCR, *Asylum Processes*, *supra*, nota 13, par. 50(m). Si veda, anche UNHCR, *Advisory Opinion on the rules of confidentiality*, *supra* nota 86.

¹³⁰ Si veda anche *supra* par. 57–58 e 69.

¹³¹ Ciò può derivare dal fatto che la persona richiesta non aveva un timore fondato di essere perseguitata per questioni attinenti alla sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, o perché in quel momento si sarebbero dovuti applicare i criteri di esclusione dalla protezione di rifugiato previsti dalla Convenzione del 1951.

soggette a impugnazione o revisione, e ha effetto dal momento della prima, scorretta decisione (*ab initio* o *ex tunc* – *dall’inizio o da allora*).¹³²

- > “Revoca” significa ritiro dello status di rifugiato in situazioni in cui una persona a cui era stato correttamente riconosciuto lo status di rifugiato incorre, dopo tale riconoscimento, nella responsabilità individuale per la commissione di atti rientranti nella previsione dell’art. 1F(a) o 1F(c) della Convenzione del 1951.¹³³ Tale determinazione ha effetto per il futuro (*ex nunc* – da ora).¹³⁴

95. Non tutte le richieste di estradizione riguardanti una rifugiata o un rifugiato fanno sorgere considerazioni sulla cancellazione o la revoca di tale status. La necessità di riesaminare lo status di rifugiato della persona richiesta dipende dalle informazioni disponibili. Le autorità dello Stato richiesto devono valutare la fondatezza della richiesta di estradizione e di tutte le informazioni fornite insieme ad essa, e la sua rilevanza rispetto all’eleggibilità della persona alla protezione internazionale come rifugiato. Il diritto nazionale può prevedere limitazioni temporali e/o altri requisiti per la riapertura di una decisione definitiva relativa allo status di rifugiato. Dal punto di vista della protezione internazionale, l’apertura di una procedura di cancellazione è opportuna quando ci sono validi motivi di dubitare della correttezza della decisione iniziale di riconoscimento. Similmente, l’apertura di una procedura di revoca è giustificata quando si dispone di informazioni attendibili che rivelano che una persona riconosciuta come rifugiato è stata successivamente coinvolta in una condotta che la fa rientrare nell’ambito di applicazione dell’art. 1F(a) o 1F(c) della Convenzione del 1951.

96. In entrambi i casi, comunque, la perdita dello status di rifugiato è conforme al diritto internazionale dei rifugiati solo se la sussistenza dei requisiti sostanziali per la cancellazione o la revoca¹³⁵ è stata stabilita nel corso di procedure che offrono all’individuo interessato tutte le garanzie procedurali, tra cui, in particolare, il diritto di presentare osservazioni e la possibilità di proporre impugnazioni o chiedere la revisione di una decisione di cancellazione o revoca per ragioni di fatto o di diritto.¹³⁶ È opportuno notare inoltre che in base al principio di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati, l’extradizione sarà vietata fino a che la decisione di cancellazione o revoca dello status di rifugiato non sia divenuta definitiva. Quando il diritto in materia di estradizione prevede dei limiti temporali per la decisione su una richiesta di estradizione, lo Stato richiesto può essere obbligato a rifiutare l’extradizione se le procedure

¹³² Una discussione più approfondita sugli standard e criteri per la cancellazione dello status di rifugiato si trova nel documento dell’UNHCR *Note on the Cancellation of Refugee Status* del 22 novembre 2004, disponibile alla pagina <https://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>.

¹³³ Diversamente dall’art. 1F(b), le clausole di esclusione previste agli art. 1F(a) and 1F(c) della Convenzione del 1951 non sono soggette a restrizioni geografiche o temporali.

¹³⁴ Per una guida dettagliata dei criteri sostanziali e procedurali per l’applicazione dell’art. 1F(a) e (c) della Convenzione del 1951, si veda UNHCR, *Linee guida sull’esclusione*, *supra* nota 87, and UNHCR, *Nota di approfondimento sull’esclusione*, *supra*, nota 109. Si veda inoltre UNHCR, *Guida sull’esclusione e atti terroristici*, *supra*, nota 110.

¹³⁵ Le considerazioni sostanziali presentate precedentemente alla Sezione IV.B.1. valgono anche quando lo status di rifugiato della persona è valutato nel corso di procedimenti di cancellazione o di revoca.

¹³⁶ Per una discussione sui requisiti di equità procedurale nel corso delle procedure di cancellazione, si veda, UNHCR, *Note on Cancellation of Refugee Status*, *supra* nota 132, par. 42–43. Le garanzie procedurali che devono essere assicurate in procedimenti relativi a una possibile applicazione dell’art. 1F della Convenzione del 1951 sono analizzate nel documento dell’UNHCR *Nota di approfondimento sull’esclusione*, *supra*, nota 109, par. 98.

relative alla cancellazione o alla revoca non sono ancora state concluse.¹³⁷ Anche ai procedimenti di revisione dello status di rifugiato di una persona sono applicabili i requisiti di riservatezza previsti per le informazioni relative alle persone rifugiate.¹³⁸

V. CONCLUSIONI

97. Come spiegato in questa Nota di Orientamento, l'extradizione e l'asilo si intersecano in vari modi quando la persona di cui si richiede l'extradizione è rifugiata o richiedente asilo. L'UNHCR riconosce la legittima esigenza degli Stati di assicurare i criminali fuggitivi alla giustizia. L'extradizione rappresenta uno strumento importante a tale scopo. A volte, tuttavia, le richieste di extradizione vengono utilizzate con intenti persecutori. Ciò è fonte di preoccupazione, in quanto l'extradizione può comportare, direttamente o indirettamente, il rinvio di una rifugiata o di un rifugiato verso in un paese in cui è a rischio di persecuzione o di altro danno irreparabile.

98. Dal punto di vista della protezione internazionale, la preoccupazione principale nei casi riguardanti richieste di extradizione per rifugiati o richiedenti asilo è di garantire che coloro che hanno bisogno di (e meritano la) protezione internazionale abbiano accesso ai benefici di tale protezione, evitando allo stesso tempo l'abuso dell'istituzione dell'asilo da parte di persone che cercano di utilizzarlo come scudo per evitare di essere chiamate a rispondere per la commissione di gravi crimini.

99. Ciò richiede, da un lato, una valutazione rigorosa dell'eleggibilità della persona richiesta alla protezione internazionale, attraverso un'attenta analisi di tutti i fatti rilevanti, in linea con i requisiti di equità procedurale. Come visto in precedenza, le persone responsabili della commissione di crimini potrebbero non soddisfare i requisiti per la qualifica di rifugiato, laddove non soddisfino i criteri di inclusione della definizione di rifugiato prevista all'art. 1A(2) della Convenzione del 1951, o quando il loro coinvolgimento in determinati gravi crimini o atti odiosi li faccia rientrare in una delle clausole di esclusione previste all'art. 1F della Convenzione del 1951.

100. D'altro canto, quando una richiesta di extradizione riguarda una persona rifugiata o richiedente asilo, gli Stati devono assicurare il rispetto dei loro obblighi di protezione in base al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani. Questi obblighi fanno parte del quadro giuridico che regola l'extradizione e devono essere tenuti in considerazione quando si valuta se la persona richiesta possa essere legittimamente consegnata allo Stato richiedente. In particolare, nel decidere su una richiesta di extradizione per una persona rifugiata o richiedente asilo, gli Stati

¹³⁷ Si veda, ad esempio, la decisione del Tribunale federale svizzero del 14 dicembre 2005 1A.267/2005/gij, al punto 3.4.

¹³⁸ Ciò è affermato, ad esempio, all'art. 38(1)(d) della Direttiva 2005/85/EC del Consiglio dell'Unione europea del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, disponibile alla pagina <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN> che stabilisce quanto segue "Gli Stati membri provvedono affinché [nel contesto di una procedura di riconsiderazione dello status di rifugiato]: ...se su ogni singolo caso sono raccolte informazioni ai fini del riesame dello status di rifugiato, esse non siano ottenute dai responsabili della persecuzione secondo modalità che potrebbero rivelare direttamente a tali responsabili che l'interessato è un rifugiato il cui status è oggetto di riesame e che potrebbero nuocere all'incolumità fisica dell'interessato e delle persone a suo carico o alla libertà e alla sicurezza dei familiari rimasti nel paese di origine."

sono obbligati a garantire il pieno rispetto del principio di *non-refoulement* previsto dal diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani.

101. I procedimenti relativi all'extradizione e all'asilo devono essere coordinati in modo tale gli Stati possano contare sull'extradizione come strumento effettivo nella lotta contro l'impunità e i crimini transnazionali, nel pieno rispetto dei loro obblighi internazionali di protezione.