



European Asylum Support Office

## Un'analisi giuridica

# Procedure di asilo e principio di *non-refoulement*



*EASO Professional Development Series  
for members of courts and tribunals*

A cura di IARLJ – EUROPE in base a un contratto  
con l'EASO

2018

SUPPORT IS OUR MISSION

**Il materiale per lo sviluppo professionale dell'EASO è stato creato in collaborazione con i membri degli organi giudiziari sui seguenti argomenti:**

- introduzione al sistema europeo comune di asilo (CEAS) ad uso degli organi giudiziari;
- condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE);
- procedure di asilo e principio di *non-refoulement*;
- valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo;
- articolo 15, lettera c, della direttiva qualifiche (direttiva 2011/95/UE);
- esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (direttiva 2011/95/UE);
- cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualificate (direttiva 2011/95/UE);
- guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi di origine.

Il programma di sviluppo professionale comprende analisi giuridiche, note orientative per i facilitatori e compilazioni della giurisprudenza per ogni argomento affrontato, eccetto le informazioni sui paesi di origine che costituiscono una guida giudiziaria pratica accompagnata da una compilazione della giurisprudenza. Tutto il materiale è elaborato in inglese. Per maggiori informazioni sulle pubblicazioni, fra cui la disponibilità di diverse versioni linguistiche, si prega di visitare la pagina <https://www.easo.europa.eu/courts-and-tribunals>.



European Asylum Support Office

## Un'analisi giuridica

# Procedure di asilo e principio di *non-refoulement*

***Pubblicazioni EASO per lo sviluppo  
professionale dei membri degli organi  
giudiziari***

2018

SUPPORT IS OUR MISSION

Manoscritto completato nel novembre 2017.

EASO, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019

Print ISBN 978-92-9476-297-9 doi:10.2847/504655 BZ-04-17-012-IT-C  
PDF ISBN 978-92-9476-295-5 doi:10.2847/66932 BZ-04-17-012-IT-N

Immagine di copertina: © baldyrgan/Shutterstock.com

© European Asylum Support Office, 2019

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'Unione europea, occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.

## Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

L'EASO è un'Agenzia dell'Unione europea che svolge un ruolo primario nello sviluppo concreto del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Essa è stata creata allo scopo di rafforzare la cooperazione pratica in materia di asilo e aiutare gli Stati membri a rispettare l'obbligo europeo ed internazionale di dare protezione a quanti possono averne bisogno.

Conformemente all'articolo 6 del suo regolamento istitutivo (di seguito «il regolamento») (\*), l'EASO organizza e sviluppa la formazione destinata ai membri di tutti gli organismi giurisdizionali negli Stati membri, avvalendosi a tal fine delle competenze di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni e tenendo conto della cooperazione dell'Unione esistente in tale settore nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organismi giurisdizionali nazionali.

## Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato

L'Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato (IARLJ) è un'associazione transnazionale senza scopo di lucro che mira a promuovere il riconoscimento del fatto che la protezione dalla persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un particolare gruppo sociale è un diritto individuale sancito dagli strumenti giuridici internazionali e che la determinazione dello status di rifugiato e la cessazione di tale status dovrebbero essere assoggettate al principio dello Stato di diritto. Sin dalla sua fondazione, nel 1997, l'associazione ha partecipato attivamente in tutto il mondo alla formazione dei giudici che si occupano di cause riguardanti l'asilo. Il capitolo europeo dell'IARLJ (IARLJ-Europa) è l'organo regionale rappresentativo dei giudici in Europa. Uno degli obiettivi specifici dell'IARLJ-Europa, sancito dalla sua Costituzione, è «accrescere le conoscenze e le competenze e scambiare pareri ed esperienze tra i giudici su tutte le questioni riguardanti l'applicazione e il funzionamento del sistema europeo comune di asilo (CEAS)».

## Autori

Questa analisi è stata realizzata con il contributo di un team editoriale di giudici e membri di organi giudiziari, responsabile del prodotto finale, e un team redazionale di esperti.

Al fine di garantire l'integrità del principio di indipendenza del sistema giudiziario e per assicurare che la serie dell'EASO di sviluppo professionale per i membri degli organi giudiziari venga sviluppata e presentata nel quadro di un orientamento giudiziario, è stato selezionato, sotto gli auspici di un gruppo di monitoraggio congiunto, un gruppo di redazione composto da giudici e membri di organi giudiziari in servizio e dotati di vasta esperienza e competenza nell'ambito del diritto di asilo. Il gruppo di monitoraggio congiunto è composto da rappresentanti delle

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

parti contraenti, dall'EASO e dall'IARLJ-Europe. Il team editoriale ha sottoposto a revisione le versioni preliminari del documento, ha dato un orientamento dettagliato al team redazionale, ha redatto le modifiche e ha svolto la funzione di organo decisionale finale relativamente all'ambito trattato, alla struttura, al contenuto e al progetto del documento. Il lavoro del gruppo di redazione si è svolto attraverso una combinazione di incontri personali, tenutisi a Londra nel maggio 2017 e a Bruxelles nell'ottobre 2017, e periodiche comunicazioni per via elettronica/telefonica.

### Team editoriale di giudici

I membri del team editoriale sono giudici/membri degli organi giudiziari **Hugo Storey** (Regno Unito, presidente), **Hilkka Becker** (Irlanda), **Jakub Camrda** (Cechia), **Katelijne Declerck** (Belgio), **Michael Hoppe** (Germania), **Liesbeth Steendijk** (Paesi Bassi), **Florence Malvasio** (Francia) e **Boštjan Zalar** (Slovenia). Il team editoriale ha ricevuto supporto e assistenza dalla responsabile del coordinamento di progetto **Clara Odofin**.

### Team redazionale di esperti

Il team redazionale è formato da una squadra di esperti: **prof. Jens Vedsted-Hansen** (Università di Aarhus, Danimarca), **dott. Céline Bauloz** (Global Migration Centre, [Centro per la migrazione mondiale] Istituto di alti studi internazionali e dello sviluppo, Ginevra, Svizzera), **dott. Constantin Hruschka** (Università di Bielefeld, Germania), **Hana Lupačová** (Difensore civico dei diritti dell'uomo, Brno, Cechia), **dott. Dirk Sander** (Tribunale amministrativo federale, Lipsia, Germania) e **dott. Louise Halleskov Storgaard** (Università di Aarhus, Danimarca). **Frances Nicholson** (consulente) e **Claire Thomas** (consulente) hanno fornito supporto redazionale.

### Ringraziamenti

Hanno presentato osservazioni sulla versione preliminare del documento i giudici **Lars Bay Larsen** e **Yann Laurans** della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e il giudice **Ledi Bianku** della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), entrambi a titolo personale.

Osservazioni sono state presentate anche dai seguenti partecipanti alla rete EASO di membri di organi giudiziari e al forum consultivo EASO: Ana Celeste Carvalho, giudice d'appello presso il tribunale amministrativo del centro-sud, Lisbona, Portogallo, e formatrice di personale giudiziario presso il Centro studi giudiziari (*Centro de Estudos Judiciários*); Lars I. Magnusson, giudice presso la Corte amministrativa di Göteborg, Svezia, e rappresentante di diritto della migrazione presso l'Accademia per la formazione giudiziaria; Catherine Koutsopoulou, giudice presso il tribunale di primo grado di Atene, membro del terzo Comitato di ricorso indipendente, Grecia; Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE); Koulocheris Spyros, direttore della ricerca giuridica, Consiglio greco per i rifugiati (GCR) e Oikonomou Sypros-Vlad, addetto giuridico e per i programmi, Consiglio greco per i rifugiati (GCR).

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

La metodologia adottata per la realizzazione di questa analisi è illustrata nell'allegato B, pagine 186-187.

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

# Indice

<b>Ufficio europeo di sostegno per l’asilo .....</b>	3
<b>Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato .....</b>	3
<b>Autori .....</b>	3
<b>Elenco delle abbreviazioni .....</b>	9
<b>Premessa .....</b>	11
<b>Domande fondamentali .....</b>	13
<b>Parte 1: Introduzione .....</b>	15
1.1    Quadro giuridico: la DPA (rifusione) .....	15
1.2    Interpretazione della DPA (rifusione) in relazione alla Carta UE e agli altri trattati pertinenti ....	18
1.3    Ambito e struttura dell’analisi giuridica .....	19
1.4    Cosa sono le «procedure»? .....	22
1.4.1    I diversi tipi di procedure .....	24
1.4.2    Tipi di decisioni .....	24
1.5    Il principio di <i>non-refoulement</i> .....	26
<b>Parte 2: Presentazione della domanda di protezione internazionale .....</b>	32
2.1    Definizioni .....	32
2.2    Ambito di applicazione della DPA (rifusione) e accesso alle procedure .....	33
2.3    Presentazione, registrazione e inoltro della domanda .....	35
2.3.1    Autorità competenti .....	35
2.3.2    Accesso alla procedura .....	36
2.3.2.1    Regola generale .....	36
2.3.2.2    Domande presentate per conto di persone a carico o minori, o da minori per proprio conto .....	38
2.3.2.3    Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera .....	40
<b>Parte 3: Stato membro competente per l’esame della domanda di protezione in conformità al regolamento Dublino III .....</b>	43
3.1    Finalità e ambito di applicazione del regolamento Dublino III .....	44
3.1.1    Determinazione della responsabilità .....	44
3.1.2    Accesso alle procedure per la concessione di protezione internazionale .....	44
3.1.3    Ambito di applicazione territoriale .....	46
3.1.4    Ambito di applicazione personale e materiale .....	46
3.1.4.1    «Presa in carico» e «ripresa in carico» .....	47
3.1.4.2    Cittadini di paesi terzi .....	48
3.1.4.3    Richiedenti che hanno presentato domanda di protezione internazionale .....	48
3.1.4.4    Beneficiari della protezione internazionale .....	49
3.1.4.5    Effetti del ritiro della domanda di protezione internazionale .....	50
3.1.4.6    Termini .....	51
3.1.4.7    Cessazione delle competenze .....	53
3.2    Altre norme applicabili relative al regolamento Dublino III .....	54

3.3	Diritto di informazione e a un colloquio personale .....	55
3.3.1	Diritto all'informazione .....	55
3.3.2	Colloquio personale .....	57
3.4	Garanzie procedurali applicate ai minori .....	58
3.5	Obblighi dei richiedenti .....	61
3.5.1	(Nessun) obbligo di fare richiesta di protezione internazionale in un particolare Stato membro .....	61
3.5.2	L'obbligo degli Stati membri di rilevare le impronte digitali a norma del regolamento Eurodac 603/2013 .....	61
3.5.3	Cooperazione nell'identificazione dello Stato membro competente: comunicazione di informazioni durante il «colloquio personale Dublino» .....	62
3.5.4	Presenza e messa a disposizione delle autorità .....	62
3.5.5	Obbligo di rispettare la decisione di trasferimento .....	63
3.6	Legittimità di una decisione di trasferimento .....	63
3.6.1	Potenziali violazioni dell'articolo 4 della Carta UE .....	64
3.6.2	Applicazione dei criteri di cui al capo III per la determinazione dello Stato membro competente .....	66
3.6.3	Persone a carico e clausole discrezionali .....	70
3.6.4	Cessazione delle competenze a norma dell'articolo 19 .....	74
3.6.5	Diritti procedurali .....	74
3.7	Notifica di una decisione di trasferimento .....	74
3.8	Mezzi di ricorso .....	76
3.8.1	Ambito di applicazione (formale) del ricorso .....	76
3.8.2	Effetto sospensivo .....	77
3.8.3	Accesso all'assistenza legale e linguistica .....	78
<b>Parte 4: DPA (rifusione) — Principi fondamentali, garanzie e garanzie procedurali .....</b>		<b>80</b>
4.1	Diritto di rimanere/ <i>non-respingimento</i> .....	80
4.1.1	Presentazione della domanda di protezione internazionale .....	80
4.1.2	Il diritto di rimanere durante la procedura d'esame a livello amministrativo .....	81
4.1.3	Il diritto di rimanere nel caso di domanda reiterata .....	82
4.1.4	Il diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione .....	84
4.2	Principi fondamentali e garanzie .....	84
4.2.1	Criteri applicabili all'esame delle domande di protezione internazionale e al processo decisionale ad esse relativo .....	84
4.2.2	Criteri applicabili alle decisioni .....	86
4.2.3	Garanzie per i richiedenti .....	87
4.2.3.1	Informazioni .....	87
4.2.3.2	Interpretariato .....	88
4.2.3.3	Contatto con l'UNHCR e/o altre organizzazioni .....	89
4.2.3.4	Accesso alle informazioni di base .....	89
4.2.4	Colloquio personale .....	90
4.2.4.1	Portata dell'obbligo di condurre i colloqui .....	90
4.2.4.2	Conduzione e contenuto dei colloqui .....	92
4.2.4.3	Verbale e registrazione dei colloqui .....	94
4.2.5	Visita medica .....	95
4.2.6	Informazioni giuridiche, assistenza e rappresentanza legale .....	97
4.2.6.1	Informazioni giuridiche e procedurali .....	98
4.2.6.2	Assistenza e rappresentanza legale .....	99
4.2.7	Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari .....	101
4.2.8	Garanzie per i minori non accompagnati .....	103
4.2.9	Obblighi dei richiedenti .....	105
4.2.10	Procedure per il ritiro della domanda e rinuncia ad essa .....	106

<b>Parte 5: Le procedure al livello amministrativo .....</b>	<b>108</b>
5.1    Panoramica sulle procedure di esame .....	108
5.1.1    Procedure ordinarie .....	108
5.1.2    Procedure accelerate .....	109
5.1.3    Procedure di frontiera .....	111
5.2    Domande inammissibili .....	112
5.2.1    Introduzione e quadro generale .....	112
5.2.2    Motivi di inammissibilità .....	114
5.2.2.1    Protezione internazionale concessa da un altro Stato membro .....	114
5.2.2.2    Concetto di paese di primo asilo .....	116
5.2.2.3    Concetto di paese terzo europeo sicuro .....	118
5.2.2.4    Domande reiterate e ammissibilità .....	120
5.2.2.5    Nuova domanda da parte di persona a carico del richiedente .....	125
5.3    Concetto di paese terzo europeo sicuro .....	126
5.4    Concetto di paese di origine sicuro .....	127
<b>Parte 6: Diritto a un ricorso effettivo .....</b>	<b>130</b>
6.1    Diritto a un ricorso effettivo nella DPA (rifusione) .....	130
6.1.1    Principi generali .....	130
6.1.2    Introduzione al diritto a un ricorso effettivo nella DPA (rifusione) .....	136
6.1.3    Ricorso effettivo «dinanzi a un giudice» .....	137
6.1.3.1    Decisioni avverso le quali deve essere accessibile un ricorso effettivo ....	137
6.1.3.2    «Tribunale indipendente e imparziale» nella giurisprudenza della CGUE e della CEDU .....	139
6.1.3.3    Livelli della giurisdizione d'appello .....	142
6.2    Esame completo ed <i>ex nunc</i> .....	142
6.2.1    Procedure basate sul contraddittorio e inquisitorie .....	143
6.2.2    Ambito ed intensità del riesame .....	143
6.2.3    Tempo rilevante per il riesame .....	147
6.2.4    Esame delle esigenze di protezione internazionale .....	148
6.3    Accesso a un ricorso effettivo .....	149
6.3.1    Accesso ai motivi della decisione e alle informazioni sul diritto di ricorso .....	151
6.3.2    Termini di impugnazione .....	151
6.3.3    Accesso al gratuito patrocinio e al servizio di interpretariato .....	154
6.3.4    Altre norme relative all'accesso alla giustizia .....	156
6.3.5    Ritiro implicito .....	157
6.4    Diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione .....	157
6.4.1    Regola generale: effetto sospensivo automatico .....	157
6.4.2    Modifiche e deroghe .....	158
6.4.2.1    Domande infondate dopo l'esame svolto tramite procedure accelerate o di frontiera .....	160
6.4.2.2    Paesi di primo asilo o protezione internazionale in un altro Stato membro .....	161
6.4.2.3    Domande reiterate .....	162
6.4.2.4    Decisioni di rifiuto di riaprire una domanda in seguito al suo ritiro o rinuncia impliciti. ....	162
6.4.2.5    Paesi terzi europei sicuri .....	163
<b>Parte 7: Pertinenza delle procedure a norma della direttiva rimpatri .....</b>	<b>164</b>
7.1    Ambito soggettivo di applicazione della direttiva rimpatri .....	165
7.2    Breve panoramica dell'ambito di applicazione della direttiva rimpatri .....	166

7.3	Circostanze in cui la direttiva rimpatri può applicarsi ai richiedenti protezione internazionale o alle persone interessate da una procedura di respingimento ( <i>refoulement</i> ) ...	168
7.3.1	Cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che non sono richiedenti protezione .....	168
7.3.2	Richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta .....	169
7.3.3	Accesso alla procedura di protezione internazionale da parte di un cittadino di un paese terzo ai sensi della procedura di rimpatrio .....	169
<b>Allegato A — Fonti primarie .....</b>		171
<b>Allegato B — Metodologia .....</b>		186
<b>Allegato C — Bibliografia scelta .....</b>		188

# Elenco delle abbreviazioni

Carta della UE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000
CEAS	Sistema europeo comune di asilo
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Convenzione di Dublino	Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (1990)
Convenzione sui rifugiati	Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), modificata dal relativo protocollo (1967) (denominata «Convenzione di Ginevra» nella legislazione UE sull'asilo)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRC	Convenzione sui diritti dell'infanzia
Direttiva rimpatri	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
DPA	Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
DPA (rifusione)	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)
DQ	Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta
DQ (rifusione)	Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

EDAL	Banca dati europea del diritto di asilo
IARLJ	<i>International Association of Refugee Law Judges</i> (Associazione internazionale dei giudici del diritto del rifugiato)
RCD (rifusione)	Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
Regolamento di attuazione di Dublino	Regolamento (CE) n. 1560/2003 del 2 settembre 2003 della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio [...]
Regolamento Dublino II	Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo
Regolamento Dublino III	Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)
Regolamento EASO	Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
Regolamento Eurodac	Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino
Regolamento Eurodac (rifusione)	Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali [...]
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea
UK	Regno Unito
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ( <i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> )

# Premessa

In stretta collaborazione con gli organi giurisdizionali degli Stati membri e con altri attori fondamentali, l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO) sta realizzando una serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale dei giudici destinata a tracciare gradualmente un quadro completo del sistema europeo comune di asilo (CEAS). A seguito di consultazioni con la rete di membri degli organi giudiziari dell’EASO, tra cui l’IARLJ-Europe, è emersa l’urgenza di mettere a disposizione degli organi giurisdizionali materiale didattico per la formazione giudiziaria su determinati temi fondamentali che questi ultimi si trovano ad affrontare nelle loro decisioni quotidiane. È stato riconosciuto che il processo di elaborazione di tale materiale di base avrebbe dovuto facilitare il coinvolgimento di esperti giudiziari e di altri esperti, nel pieno rispetto del principio di indipendenza del potere giudiziario e in modo da accelerare l’elaborazione delle serie dedicate allo sviluppo professionale.

Questa analisi giuridica è il risultato di un progetto tra l’IARLJ-Europe e l’EASO, e fa parte della serie di sviluppo professionale dell’EASO destinata ai membri degli organi giudiziari.

L’analisi è destinata principalmente ad essere usata dai membri dei tribunali e degli organi giudiziari degli Stati membri UE che si occupano di ricorsi o revisioni di decisioni riguardanti le domande di protezione internazionale. Essa ha l’obiettivo di fornire un’analisi giuridica sulle procedure in materia di asilo e di *non-refoulement* come affrontate principalmente ai sensi della direttiva sulle procedure di asilo 2013/32/UE [DPA (rifusione)]. L’analisi vuole essere uno strumento utile per coloro che hanno un’esperienza giudiziaria limitata o nulla nel settore della protezione internazionale nell’ambito del CEAS, ma anche per i giudici con esperienza o specializzati in questo campo; mira quindi ad essere un documento di riferimento per tutti i membri degli organi giudiziari che si occupano delle questioni relative alle procedure in materia d’asilo e al *non-refoulement*. La struttura, il formato e il contenuto sono stati definiti tenendo conto dell’ampia platea di destinatari prevista. Inoltre, si auspica che l’analisi possa contribuire a un «dialogo orizzontale» tra gli organi giudiziari. La presente analisi giuridica contiene:

- un’introduzione generale che illustra il quadro giuridico dell’analisi [la DPA (rifusione)], una panoramica delle regole di interpretazione della stessa direttiva, l’obiettivo e la struttura dell’analisi e una presentazione dei concetti di procedure e di *non-refoulement*,
- un esame delle disposizioni generali relative alle definizioni contenute nella DPA (rifusione), il campo di applicazione della direttiva e le norme che disciplinano le modalità di avvio della procedura di asilo,
- un’analisi dettagliata delle norme che regolano le procedure in materia di asilo e di impugnazione delle decisioni di trasferimento nel quadro della determinazione dello Stato membro competente per l’esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del regolamento Dublino III n. 604/2013,
- un’analisi dettagliata dei principi fondamentali, delle tutele e delle garanzie procedurali per i richiedenti protezione internazionale stabilite nella DPA (rifusione), compreso il diritto di rimanere (*non-refoulement*),
- un’analisi dettagliata delle norme contenute nella DPA (rifusione) che guidano l’esame delle domande di protezione internazionale in primo grado e il diritto a un ricorso effettivo,
- un esame dell’ambito di applicazione della direttiva rimpatri 2008/115/CE pertinente per le procedure d’asilo.

A sostegno dell’analisi, il documento contiene anche una raccolta di casi giurisprudenziali e allegati che elencano non soltanto le norme di diritto primario e derivato della UE e i trattati internazionali pertinenti aventi ambito di applicazione universale e regionale, ma anche la giurisprudenza essenziale della Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) e della Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU), nonché degli organi giudiziari degli Stati membri dell’Unione. Per rendere la legislazione e la giurisprudenza pertinente facilmente e rapidamente accessibili ai lettori, sono stati utilizzati collegamenti ipertestuali. Nella serie EASO dedicata allo sviluppo professionale è stata pubblicata un’analisi giuridica contenente una presentazione generale del CEAS; sono inoltre state pubblicate, o lo saranno a breve, altre analisi giuridiche dedicate ad altri elementi specifici del CEAS (<sup>1</sup>).

Lo scopo è tracciare in modo chiaro e in un formato agevolmente comprensibile il quadro aggiornato del diritto. Questa pubblicazione analizza il diritto fotografandone la situazione al 20 ottobre 2017. Occorre tuttavia che il lettore tenga presente che nel periodo in cui è stato scritto questo testo, i sistemi di asilo di vari Stati membri della UE si sono trovati esposti a una pressione straordinaria dovuta all’enorme afflusso di richiedenti protezione internazionale. In proposito si fa notare che, come tutte le pubblicazioni della serie dedicata allo sviluppo professionale, anche questa analisi giuridica sarà aggiornata periodicamente allorché se ne ravvisi la necessità. Sta tuttavia a chi legge verificare se vi sono stati cambiamenti nelle disposizioni giuridiche. L’analisi contiene riferimenti a una serie di fonti utili a questo riguardo.

(<sup>1</sup>) Cfr: EASO, *Articolo 15, lettera c, della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) — Un’analisi giuridica*, dicembre 2014; EASO, *Esclusione: Articoli 12 e 17 della Direttiva Qualifiche (2011/95/UE) — Un’analisi giuridica*, gennaio 2016; EASO, *Un’introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un’analisi giuridica*, agosto 2016; EASO, *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) — Un’analisi giuridica*, dicembre 2016; EASO, *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Un’analisi giuridica*, 2018; EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo — Un’analisi giuridica*, 2018.

# Domande fondamentali

La presente analisi giuridica punta a fornire un'analisi, ad uso degli organi giudiziari degli Stati membri della UE, delle norme in materia di procedure d'asilo ai sensi della DPA (rifusione) e del regolamento Dublino III, e del principio di *non-respingimento* (*non-refoulement*). Si prefigge di rispondere alle seguenti domande essenziali:

1. **Cosa sono le procedure in materia d'asilo e quali sono le fasi procedurali principali?** (Sezione 1.4)
2. **Cos'è il principio di *non-refoulement* (*non-respingimento*) e come si applica** nel contesto delle procedure d'asilo? (Sezione 1.5)
3. Come va presentata la domanda di protezione internazionale? Questo aspetto include l'**ambito di applicazione territoriale e sostanziale** della DPA (rifusione); la responsabilità degli Stati membri di stabilire le **autorità nazionali competenti** alla ricezione, alla registrazione e al trattamento delle domande di protezione internazionale; le differenze tra «**presentazione (making)**», «**registrazione (registering)**» e «**inoltro (lodging)**» di una domanda; le circostanze nelle quali un richiedente può presentare una domanda di protezione a nome di persone a suo carico; i mezzi attraverso cui un minore può fare richiesta di protezione internazionale; e l'erogazione di informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera. (Sezioni 2.2 e 2.3)
4. **Quali sono le finalità e l'ambito di applicazione del sistema di Dublino** per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri e quali sono le altre norme UE e gli obblighi giuridici più ampi che trovano applicazione? (Sezioni 3.1 e 3.2)
5. Quali sono i **diritti e gli obblighi dei richiedenti protezione internazionale** ai sensi del regolamento Dublino III, incluse le garanzie procedurali a favore dei minori? (Sezioni 3.3, 3.4 e 3.5)
6. Quale **gerarchia dei criteri** è applicata nella determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale ai sensi regolamento Dublino III, e come si applicano le **clausole discrezionali**? (Paragrafi 3.6.2 e 3.6.3)
7. Quali garanzie è necessario applicare per garantire la **legittimità delle decisioni di trasferimento** e i **mezzi di impugnazione effettivi** ai sensi del regolamento Dublino III? (Sezioni 3.6 e 3.8)
8. Quali **principi fondamentali, tutele e garanzie procedurali** si applicano ai sensi della DPA (rifusione), anche per quanto riguarda l'ambito di applicazione del diritto dei richiedenti di rimanere nel territorio dello Stato membro durante la procedura di esame; quali altri principi fondamentali e garanzie procedurali si applicano alla procedura a livello amministrativo, come ad esempio il diritto di informazione, di interpretazione, di accesso alle informazioni giuridiche, di assistenza e di rappresentanza dei richiedenti e le modalità di svolgimento e verbalizzazione dei colloqui, nonché gli obblighi dei richiedenti? (Sezioni 4.1 e 4.2)
9. Cosa sono le **procedure** di esame (ordinarie, accelerate e alla frontiera) a **livello amministrativo per il trattamento delle domande di protezione internazionale** e quali standard normativi vi si applicano? (Sezione 5.1)
10. Sulla base di quali presupposti gli Stati membri possono considerare una domanda **inammissibile, infondata o manifestamente infondata** e cosa sono, ad esempio, i concetti di paese di primo asilo, paese terzo sicuro e paese di origine sicuro? (Sezioni 5.2–5.4)

11. Quali elementi è necessario attuare al fine di garantire che gli Stati membri forniscano un **ricorso effettivo**, ivi inclusi l'accesso ai mezzi di ricorso, il diritto di rimanere durante tali procedimenti e il requisito di assicurare un esame completo ed ex nunc del ricorso? (Sezioni 6.1–6.4)
12. Qual è l'**ambito di applicazione della direttiva rimpatri**, quali principi si applicano nella sua attuazione e in quali circostanze essa può applicarsi ai richiedenti protezione internazionale? (Sezioni 7.1–7.3)

# Parte 1: Introduzione

La presente analisi giuridica riguarda le procedure di asilo e il principio di *non-refoulement* all'interno del sistema europeo comune di asilo (CEAS), come disciplinato principalmente ai sensi della **direttiva sulle procedure di asilo 2013/32/UE [DPA (rifusione)]** (<sup>2</sup>). Nella Parte 3, si fornisce inoltre una panoramica delle procedure utilizzate per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, come disciplinata principalmente dal **regolamento Dublino III 604/2013** (<sup>3</sup>). Tuttavia, la presente introduzione nella Parte 1 si incentrata soprattutto sulla DPA (rifusione).

La struttura di questa introduzione è delineata nella tabella 1.

**Tabella 1: La struttura della Parte 1**

<b>Sezione 1.1</b>	Quadro giuridico: la DPA (rifusione)	pagg. 15-3
<b>Sezione 1.2</b>	Interpretazione della DPA (rifusione) in relazione alla Carta UE e agli altri trattati pertinenti	pagg. 18-19
<b>Sezione 1.3</b>	Ambito e struttura dell'analisi giuridica	pagg. 19-22
<b>Sezione 1.4</b>	Cosa sono le «procedure»?	pagg. 22-25
<b>Sezione 1.5</b>	Il principio di <i>non-refoulement</i>	pagg. 26-31

## 1.1 Quadro giuridico: la DPA (rifusione)

La DPA (rifusione) è una componente essenziale dell'*acquis* dell'Unione europea (UE) in materia di asilo; le sue basi giuridiche nel diritto primario dell'Unione risiedono specificamente nell'articolo 78, paragrafo 2, lettera d, del **trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** (<sup>4</sup>), che prevede l'adozione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) che includa procedure comuni per il rilascio o la revoca dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria. Le implicazioni del fatto che la DPA (rifusione) si presenta sotto forma di direttiva sono analizzate in maniera più approfondita in *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica* (<sup>5</sup>), ma, poiché ai fini dell'interpretazione di ogni direttiva occorre tenere conto del suo oggetto e delle sue finalità specifiche, si rendono necessarie alcune osservazioni preliminari.

Dal 1999 la UE lavora alla creazione di un CEAS (<sup>6</sup>), che deve essere conforme alla **Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 modificata dal protocollo del 1967** (convenzione sui rifugiati) (<sup>7</sup>) e agli altri trattati pertinenti (articolo 78, paragrafo 1, TFUE). Come strumento giuridico adottato nella prima fase del CEAS, la **direttiva sulle procedure di asilo 2005/85/CE (DPA)**,

(<sup>2</sup>) Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60 [DPA (rifusione)].

(<sup>3</sup>) Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31 (Regolamento Dublino III).

(<sup>4</sup>) Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea GU C 326 del 26.10.2010, pag. 47.

(<sup>5</sup>) *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, pagg. 66 e 67.

(<sup>6</sup>) Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza*, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99, Bruxelles, punto 13 (Conclusioni di Tampere). Le basi giuridiche del CEAS sono discusse in modo più approfondito nel documento *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, parte 1, pagg. 13-23. I principi di interpretazione delle disposizioni giuridiche del CEAS sono trattati anche nella sezione 1.2 di questa analisi giuridica.

(<sup>7</sup>) Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 189 UNTS 150, 28 luglio 1951 (data di entrata in vigore: 22 aprile 1954); e protocollo relativo allo status dei rifugiati, 606 UNTS 267 (data di entrata in vigore: 4 ottobre 1967).

entrata in vigore il 2 gennaio 2006, ha fissato norme minime per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>(8)</sup>; tali norme lasciavano tuttavia agli Stati membri un certo margine di flessibilità che consentiva l'attuazione di misure aggiuntive<sup>(9)</sup>.

Nel 1999 si stabili quindi che, nella seconda fase della creazione del CEAS<sup>(10)</sup>, le norme della UE avrebbero dovuto indirizzarsi verso una «procedura comune in materia di asilo» e uno «status uniforme» per coloro che hanno ottenuto l'asilo valido in tutta l'Unione<sup>(11)</sup>.

Di conseguenza, la DPA (rifusione), come strumento giuridico della seconda fase di realizzazione del CEAS, entrata in vigore il 19 luglio 2013<sup>(12)</sup>, prevede che il quadro dell'Unione sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale sia basato sul concetto di procedura unica «[o]nde garantire una valutazione completa ed efficiente delle esigenze di protezione internazionale dei richiedenti ai sensi della direttiva [qualifiche] 2011/95/UE [DQ (rifusione)]»<sup>(13)</sup> [considerando 11 DPA (rifusione)]. Questa finalità è resa palese dalla scelta del legislatore di evitare l'espressione «norme minime», come risulta evidente dal testo dell'articolo 1 della DPA (rifusione), che recita: «Obiettivo della presente direttiva è stabilire **procedure comuni** ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della direttiva 2011/95/UE»<sup>(14)</sup>.

Il considerando 7 della DPA (rifusione) chiarisce che «sussistevano forti divergenze fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione», il che richiede «una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni». Pertanto, l'obiettivo della DPA (rifusione) è «sviluppare ulteriormente le norme relative alle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, così da istituire una procedura comune di asilo nell'Unione» [considerando 12 della DPA (rifusione)]. Secondo il considerando 13, «[i]l ravvicinamento delle norme sulle procedure [...] dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti alla diversità delle normative, e a creare condizioni equivalenti per l'applicazione negli Stati membri della [DQ (rifusione)]».

Mentre la DPA (rifusione) ha l'obiettivo di stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri mantengono la facoltà di «introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli». Tuttavia, tale facoltà è subordinata alla condizione che le suddette disposizioni siano compatibili con la DPA (rifusione).

Tutti gli Stati membri della UE sono vincolati dalla DPA (rifusione), tranne la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito (UK), come illustrato nella tabella 2. La Danimarca non partecipa all'adozione di misure basate sull'articolo 78 TFUE e quindi non è vincolata né dalla DPA, né dalla DPA (rifusione)<sup>(15)</sup>. L'Irlanda e il Regno Unito non hanno preso parte nell'adozione della

<sup>(8)</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

<sup>(9)</sup> Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), *Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (recast)* [Commenti sulla proposta modificata della Commissione europea di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)] COM(2011)319 final, gennaio 2012.

<sup>(10)</sup> Cfr. *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica* cit. alla nota 1, sezione 1.4, pagg. 15 e 16.

<sup>(11)</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni di Tampere*, cit. alla nota 6, punto 15.

<sup>(12)</sup> La DPA (rifusione) prevede due diversi termini per il recepimento delle sue disposizioni all'interno della legislazione nazionale degli Stati membri. In primo luogo, a norma dell'articolo 51, paragrafo 1, gli Stati membri dovevano conformarsi «agli articoli da 1 a 30, all'articolo 31, paragrafi 1, 2 e da 6 a 9, agli articoli da 32 a 46, agli articoli 49 e 50 e all'allegato I entro il 20 luglio 2015». Come stabilito nell'articolo 52, queste disposizioni devono essere applicate alle «domande di protezione internazionale presentate e alle procedure di revoca della protezione internazionale avviate dopo il 20 luglio 2015 o ad una data precedente»; quelle presentate o avviate prima di tale data restavano disciplinate dalla DPA. In secondo luogo, a norma dell'articolo 51, paragrafo 2, gli Stati membri devono recepire «l'articolo 31, paragrafi 3, 4 e 5, entro il 20 luglio 2018». Come previsto dall'articolo 52, queste disposizioni sono quindi applicabili alle «domande di protezione internazionale presentate dopo il 20 luglio 2018 o ad una data precedente», poiché quelle presentate prima di tale data rimangono disciplinate dalla DPA.

<sup>(13)</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9 [DQ (rifusione)].

<sup>(14)</sup> Nient'altro aggiunto.

<sup>(15)</sup> Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TFUE nel [2012], GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299.

DPA (rifusione) (<sup>16</sup>); tuttavia, poiché avevano precedentemente aderito alla DPA, restano vincolati da essa (considerando 32 e 33 della DPA) (<sup>17</sup>).

**Tabella 2: Adozione della DPA e della sua rifusione da parte di Danimarca, Irlanda e Regno Unito**

	DPA	DPA (rifusione)
Danimarca	✗	✗
Irlanda	✓	✗
Regno Unito	✓	✗

Si deve rammentare che il CEAS è un sistema in evoluzione. Per quanto riguarda i possibili futuri sviluppi, occorre notare che, il 13 luglio 2016, la Commissione ha pubblicato una proposta di sostituzione della DPA (rifusione) con un regolamento (<sup>18</sup>). Come evidenziato dalla Commissione nella sua proposta:

«Il grado di armonizzazione delle procedure nazionali di riconoscimento e di revoca della protezione internazionale ottenuto con la [DPA (rifusione)] non si è rivelato sufficiente a colmare le differenze in termini di tipo di procedura seguita, tempi della procedura, diritti e garanzie procedurali offerti al richiedente, tassi di riconoscimento e tipo di protezione riconosciuto. In quanto atto direttamente applicabile, soltanto un regolamento che stabilisca una procedura comune di asilo nell'Unione è in grado di offrire il grado di uniformità e di efficacia necessario per l'applicazione di norme procedurali nel diritto dell'Unione in materia di asilo.» (<sup>19</sup>)

La proposta di sostituire la DPA (rifusione) con un regolamento e le modifiche prospettate nel documento presentato dalla Commissione saranno ora oggetto di esame e negoziazione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo. La partecipazione dell'Irlanda agli accordi esposti nella proposta della Commissione che abroga la DPA (rifusione), sarà determinata nel corso dei negoziati in conformità ai protocolli summenzionati (<sup>20</sup>).

All'epoca della redazione del presente testo, non è possibile sapere se la proposta della Commissione sfocerà in un nuovo regolamento né quali saranno i termini precisi dello stesso. Si tenga quindi presente che, in futuro, la DPA (rifusione) oggetto della presente analisi giuridica potrebbe essere abrogata e sostituita da un regolamento contenente talune disposizioni modificate rispetto alla DPA.

(<sup>16</sup>) Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TFUE nella GU C 326 del 26.10.2012, pag. 295.

(<sup>17</sup>) Occorre sottolineare che, il 29 marzo 2017, il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo, conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, del trattato UE, l'intenzione di recedere dall'Unione europea.

(<sup>18</sup>) Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, 13 luglio 2016, COM(2016) 467 final.

(<sup>19</sup>) *Ibid.*, pag. 7.

(<sup>20</sup>) Cfr. Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, cit. alla nota 16, e anche alla nota nota 17.

## 1.2 Interpretazione della DPA (rifusione) in relazione alla Carta UE e agli altri trattati pertinenti

Poiché la DPA (rifusione) è uno strumento istituito in forza del diritto primario della UE (articolo 78, paragrafo 2, lettera d, TFUE), la sua corretta interpretazione compete, in ultima istanza, alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE), le cui sentenze hanno effetto vincolante su tutti gli Stati membri. Detto questo, nell’interpretare la DPA (rifusione), il personale giudiziario<sup>(21)</sup> a qualsiasi livello deve tenere conto del diritto primario della UE, compresa la *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* (in appresso, Carta UE)<sup>(22)</sup>, nonché della Convenzione sui rifugiati e degli «altri trattati pertinenti» di cui all’articolo 78, paragrafo 1, del TFUE. La questione è affrontata in maniera più dettagliata in *Un’introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un’analisi giuridica*<sup>(23)</sup>. Secondo quanto sancito dalla CGUE, l’interpretazione della DPA dev’essere coerente con i diritti riconosciuti della Carta UE<sup>(24)</sup>. D’altra parte, il considerando 60 della DPA (rifusione) evidenzia che la «direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta [UE]. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l’applicazione degli articoli 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata in conformità ad essi».

Il diritto ad una buona amministrazione, sancito all’articolo 41 della Carta UE, non è riferito agli Stati membri, ma unicamente alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione. Nondimeno, la CGUE ritiene che il diritto ad una buona amministrazione riflette un principio generale del diritto dell’Unione e in quanto tale sia pertinente per le procedure d’asilo in quanto gli Stati membri applicano il diritto dell’Unione quando esaminano le domande di protezione internazionale<sup>(25)</sup>. Nel preambolo, la Carta UE «riafferma [...] i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall’Unione e dal Consiglio d’Europa, nonché dalla giurisprudenza della [CGUE] e da quella della [Corte EDU]».

Sebbene non affronti il tema delle procedure di asilo, la Convenzione sui rifugiati resta pertinente nel contesto della DPA (rifusione). Da un lato, il considerando 25 della DPA (rifusione) sottolinea che l’effettivo accesso alle procedure è essenziale per garantire «una corretta individuazione delle persone bisognose di protezione in quanto rifugiati a norma dell’articolo 1 della convenzione [sui rifugiati]». Dall’altro lato, la direttiva fa esplicito riferimento alla Convenzione sui rifugiati per applicare i concetti di paese terzo sicuro (articolo 38, paragrafo 1, lettere c ed e), paese terzo europeo sicuro (articolo 39, paragrafo 2, lettera a) e paesi di origine sicuri (allegato I).

Oltre alla Convenzione sui rifugiati, l’articolo 78, paragrafo 1, TFUE non definisce gli «altri trattati pertinenti» e la CGUE deve ancora chiarirne il contenuto di tale disposizione; tuttavia, la DPA (rifusione) fa espresso riferimento alla *convenzione sui diritti del fanciullo*<sup>(26)</sup> delle Nazioni Unite del 1989, osservando che il principio ivi sancito dell’«interesse superiore del minore dovrebbe costituire una considerazione preminente degli Stati membri nell’applicazione della

<sup>(21)</sup> Quando gli organi giudiziari nazionali sono chiamati ad applicare e interpretare le disposizioni del diritto della UE, il giudice nazionale è tenuto ad agire come un «giudice della UE», come spiegato in *Un’introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un’analisi giuridica*, cit. alla nota 1, pag. 61

<sup>(22)</sup> Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 18 dicembre 2000, adottata nel 2007, GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391 (data di entrata in vigore: 1 dicembre 2009).

<sup>(23)</sup> Cfr. *Un’introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un’analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 2.1.3, pagg. 28-32.

<sup>(24)</sup> Cfr. in particolare CGUE, sentenza del 17 dicembre 2015, causa C-239/14, *Abdoulaye Amadou Tall c. Centre public d’action sociale de Huy*, EU:C:2015:824, punto 50. Cfr. anche sentenza del 2 dicembre 2014, Grande Sezione, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, A, B, e C contro *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2014:2406, punto 53; CGUE, sentenza del 31 gennaio 2013 nella causa C-175/11, *HID, BA/Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2013:45, punto 58; e CGUE, sentenza del 28 luglio 2011, causa C-69/10, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l’Emploi et de l’Immigration*, EU:C:2011:524, punto 34.

<sup>(25)</sup> Cfr. CGUE, sentenza dell’8 maggio 2014, causa C-604/12, *HN c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2014:302, punti 49-50; CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, cause riunite C-141/12 e C-372/12, *YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, e Minister vor Immigratie, Integratie en Asiel/M e S*, EU:C:2014:2081, punti 67-68.

<sup>(26)</sup> 1557 UNTS 3, 20 novembre 1989 (data di entrata in vigore: 2 settembre 1990).

presente direttiva» (considerando 33). La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950<sup>(27)</sup> è inoltre menzionata nell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c, per quanto riguarda il concetto di paese terzo europeo sicuro e nell'allegato I riguardante la designazione dei paesi di origine sicuri, unitamente al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>(28)</sup> del 1966 e alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti<sup>(29)</sup> del 1984.

La correlazione tra il diritto della UE e quello della CEDU e le relative modalità interpretative sono trattate in modo più approfondito in *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*<sup>(30)</sup>, ma due punti particolari meritano di essere sottolineati in questa sede. In primo luogo, a norma dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE, i diritti contenuti nella Carta corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU hanno lo stesso significato e la stessa portata di quelli conferiti dalla CEDU; Allo stesso tempo, specifica che tale disposizione «non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa». In secondo luogo, a norma dell'articolo 53, nessuna disposizione della Carta può essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti dal diritto dell'Unione, dalle costituzioni degli Stati membri e dal diritto internazionale, ivi inclusa la CEDU.

Si può asserire che la CEDU ha una certa rilevanza interpretativa nel contesto delle procedure di asilo alla luce delle garanzie sviluppate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) sulla base, in particolare, dell'articolo 3 della Carta sulla proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e dell'articolo 13 della stessa sul diritto a un ricorso effettivo<sup>(31)</sup>. Da questa prospettiva, l'importanza delle norme contenute nella CEDU probabilmente deriva dalla loro rilevanza ai fini dell'interpretazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta UE, nonché relativamente ad alcune previsioni della DPA (rifusione) stessa<sup>(32)</sup>.

### 1.3 Ambito e struttura dell'analisi giuridica

La DPA (rifusione) stabilisce procedure comuni sia ai fini del riconoscimento che della revoca della protezione internazionale a norma della DQ (rifusione) (articolo 1). La presente analisi giuridica prende in considerazione esclusivamente le procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e l'importanza al riguardo del principio di *non-refoulement* (*non-respingimento*) (cfr. sezioni 1.4 e 1.5 di seguito)<sup>(33)</sup>. In questa prospettiva, la tabella 3 che segue sintetizza la struttura della DPA (rifusione) ed evidenzia **in neretto** gli elementi trattati nella presente analisi giuridica.

<sup>(27)</sup> 213 UNTS 222, STE n. 005, 4 novembre 1950 (data di entrata in vigore: 3 settembre 1953).

<sup>(28)</sup> 999 UNTS 171, 16 dicembre 1966 (data di entrata in vigore: 23 marzo 1976).

<sup>(29)</sup> 1465 UNTS 85, 10 dicembre 1984 (data di entrata in vigore: 26 giugno 1987).

<sup>(30)</sup> *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 2, paragrafo 3.4.1., pagg. 71-75.

<sup>(31)</sup> Cfr. inoltre allegato A 3.2 giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>(32)</sup> Cfr. CGUE, sentenza (Grande Sezione) del 21 dicembre 2011, cause riunite C –411/10 e C –493/10, *N.S. contro Secretary of State for the Home Department e ME e altri contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865, punti 87-91 (N.S. e a.); CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, causa C –578/16 PPU, *CK e a. contro Republika Slovenija*, EU:C:2017:127 (CK e a.), punti 67-68.

<sup>(33)</sup> Essa pertanto non include la cessazione della protezione internazionale, che è trattata specificamente nell'analisi giuridica dell'EASO *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1. Parimenti, la presente analisi non affronta il tema della revoca della protezione. Tuttavia, quest'ultima e la valutazione delle prove sono trattate in *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezione 5.6.

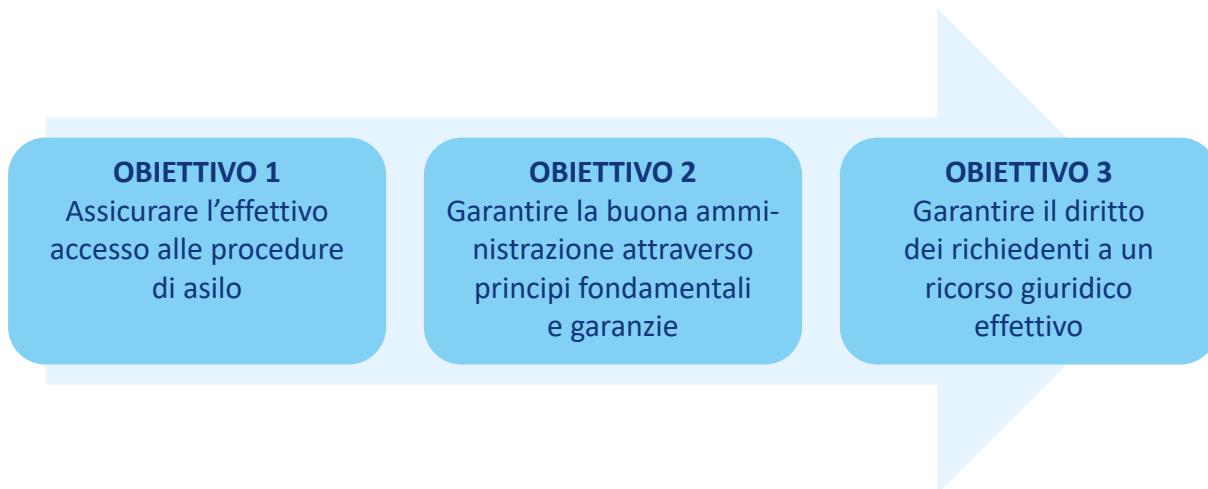
**Tabella 3: struttura della DPA (rifusione) e oggetto della presente analisi giuridica**

Capo I — Disposizioni generali	<b>Articolo 1 — Obiettivo</b> <b>Articolo 2 — Definizioni</b> <b>Articolo 3 — Ambito di applicazione</b> <b>Articolo 4 — Autorità responsabili</b> Articolo 5 — Disposizioni più favorevoli
Capo II — Principi fondamentali e garanzie	<b>Articolo 6 — Accesso alla procedura</b> <b>Articolo 7 — Domande presentate per conto di persone a carico o minori</b> <b>Articolo 8 — Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera</b> <b>Articolo 9 — Diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda</b> <b>Articolo 10 — Criteri applicabili all'esame delle domande</b> <b>Articolo 11 — Criteri applicabili alle decisioni dell'autorità accertante</b> <b>Articolo 12 — Garanzie per i richiedenti</b> <b>Articolo 13 — Obblighi dei richiedenti</b> <b>Articolo 14 — Colloquio personale</b> <b>Articolo 15 — Criteri applicabili al colloquio personale</b> <b>Articolo 16 — Contenuto del colloquio personale</b> <b>Articolo 17 — Verbale e registrazione del colloquio personale</b> <b>Articolo 18 — Visita medica</b> <b>Articolo 19 — Informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedure di primo grado</b> <b>Articolo 20 — Assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione</b> <b>Articolo 21 — Condizioni per le informazioni giuridiche e procedurali gratuite e l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite</b> <b>Articolo 22 — Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura</b> <b>Articolo 23 — Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali</b> <b>Articolo 24 — Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari</b> <b>Articolo 25 — Garanzie per i minori non accompagnati</b> Articolo 26 — Trattenimento <b>Articolo 27 — Procedura in caso di ritiro della domanda</b> <b>Articolo 28 — Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa</b> Articolo 29 — Ruolo dell'UNHCR Articolo 30 — Raccolta di informazioni su singoli casi
Capo III — Procedure di primo grado	<b>Articolo 31 — Procedure di esame</b> <b>Articolo 32 — Domande infondate</b> <b>Articolo 33 — Domande inammissibili</b> <b>Articolo 34 — Norme speciali in ordine al colloquio sull'ammissibilità</b> <b>Articolo 35 — Concetto di paese di primo asilo</b> <b>Articolo 36 — Concetto di paese di origine sicuro</b> <b>Articolo 37 — Designazione nazionale dei paesi terzi quali paesi di origine sicuri</b> <b>Articolo 38 — Concetto di paese terzo sicuro</b> <b>Articolo 39 — Concetto di paese terzo europeo sicuro</b> <b>Articolo 40 — Domanda reiterata</b> <b>Articolo 41 — Deroghe al diritto di rimanere in caso di domanda reiterata</b> <b>Articolo 42 — Norme procedurali</b> <b>Articolo 43 — Procedure di frontiera</b>
Capo IV — Procedure di revoca della protezione internazionale	Articolo 44 — Revoca della protezione internazionale Articolo 45 — Norme procedurali
Capo V — Procedure di impugnazione	<b>Articolo 46 — Diritto a un ricorso effettivo</b>

<b>Capo VI — Disposizioni generali e finali</b>	Articolo 47 — Impugnazione da parte delle autorità pubbliche Articolo 48 — Riservatezza Articolo 49 — Cooperazione Articolo 50 — Relazioni Articolo 51 — Recepimento Articolo 52 — Disposizioni transitorie Articolo 53 — Abrogazione Articolo 54 — Entrata in vigore e applicazione Articolo 55 — Destinatari
---	--

Come risulta dalla DPA (rifusione), le procedure ai fini del riconoscimento della protezione internazionale persegono tre obiettivi principali, illustrati nella figura 1.

**Figura 1: I tre obiettivi principali delle procedure di asilo**



In primo luogo, assicurare l'effettivo accesso dei richiedenti alle procedure di asilo è fondamentale per garantire che i richiedenti protezione internazionale abbiano la possibilità di presentare la relativa domanda e che essa sia effettivamente esaminata al fine di determinare se essi abbiano titolo alla protezione internazionale ai sensi della DQ (rifusione). Da questo punto di vista, l'accesso alle procedure comporta sia diritti sia obblighi per i richiedenti (cfr. sezione 2.2 sull'ambito di applicazione territoriale e la sottosezione 2.3.2 sull'accesso alla procedura), compresi quelli relativi alle impronte digitali di cui al [regolamento Eurodac n. 603/2013 \[regolamento Eurodac \(rifusione\)\]](#)<sup>(34)</sup>. Tale accesso può inoltre comportare la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale ai sensi del [regolamento Dublino III n. 604/2013](#)<sup>(35)</sup>.

In secondo luogo, una volta che la domanda sia stata presentata e sia in corso di trattamento, la buona amministrazione richiede l'applicazione dei principi fondamentali e delle garanzie al fine di assicurare un esame caso per caso ed esaustivo della domanda. Questi principi e garanzie devono essere seguiti dagli Stati membri in modo da tutelare i diritti dei richiedenti in tutto l'arco del processo, nonché per garantire la corretta identificazione dei richiedenti che soddisfano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale in conformità alla DQ (rifusione).

<sup>(34)</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1 [regolamento Eurodac (rifusione)].

<sup>(35)</sup> Regolamento Dublino III, cit. alla nota 3.

In terzo e ultimo luogo, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire il diritto dei richiedenti a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, avverso le decisioni prese sulla loro domanda [articolo 46 DPA (rifusione)]. È pertanto importante che il personale giudiziario degli Stati membri sia pienamente informato delle disposizioni della DPA (rifusione) poiché può essere tenuto a riesaminare la legittimità procedurale della decisione presa. Il diritto a un ricorso effettivo è inoltre previsto con riguardo alle decisioni di trasferimento in applicazione del regolamento Dublino III.

Sulla base dei tre obiettivi predetti, l'analisi giuridica è suddivisa in sette parti come mostrato nella tabella 4 di seguito. Nella [Parte 7](#), si esamina inoltre l'accesso alle procedure di asilo e la protezione contro il *refoulement* (respingimento) nel contesto della [direttiva rimpatri](#) 2008/115/CE<sup>(36)</sup> che, benché non sia parte del CEAS, fissa condizioni e garanzie pertinenti per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

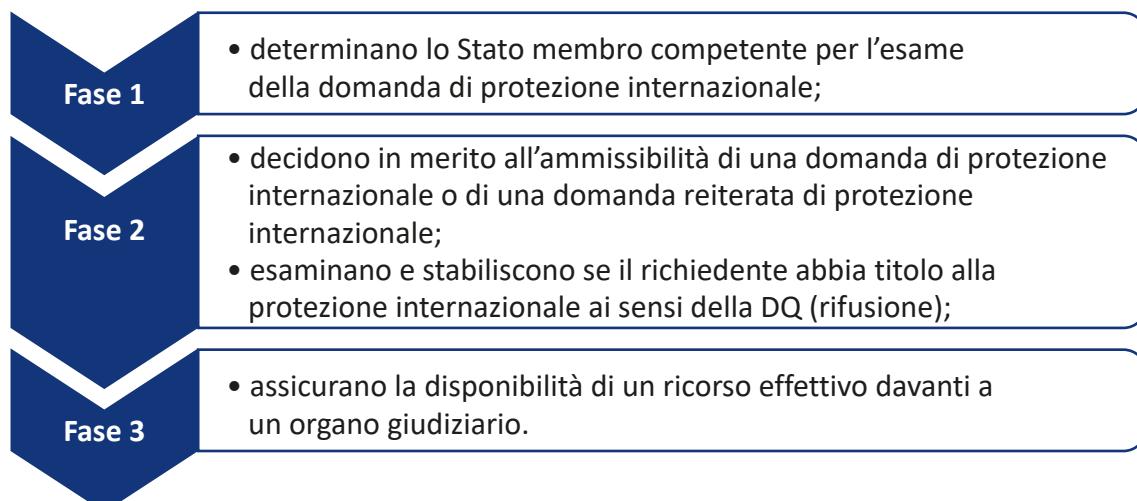
**Tabella 4: Struttura della presente analisi giuridica**

<b>Parte 1</b>	Introduzione	pagg. 15-31
<b>Parte 2</b>	Presentazione della domanda di protezione internazionale	pagg. 32-42
<b>Parte 3</b>	Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione in conformità al regolamento Dublino III	pagg. 43-79
<b>Parte 4</b>	DPA (rifusione): principi fondamentali, tutele e garanzie procedurali	pagg. 80-107
<b>Parte 5</b>	Procedure amministrative	pagg. 108-129
<b>Parte 6</b>	Diritto a un ricorso effettivo	pagg. 130-163
<b>Parte 7</b>	Pertinenza delle procedure a norma della direttiva rimpatri	pagg. 164-170

## 1.4 Cosa sono le «procedure»?

Il termine «procedure» indica i processi attraverso i quali gli Stati membri:

**Figura 2: Cosa fanno le «procedure»?**



<sup>(36)</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98, (direttiva rimpatri).

In generale, le procedure comprendono tre fasi distinte.

La **prima fase** riguarda la procedura Dublino per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda che, se del caso, può costituire condizione preliminare per l'accesso alle procedure d'asilo a livello amministrativo (cfr. [Parte 3](#)).

La **seconda fase** riguarda la procedura d'esame vera e propria, che può essere preceduta da una procedura di ammissibilità iniziale, a livello amministrativo. La DPA (rifusione) consente agli Stati membri di utilizzare due tipi di procedure di esame: procedura ordinaria [articolo 31 DPA (rifusione)] o procedura accelerata [articolo 31, paragrafo 8, DPA (rifusione)]. Entrambe queste procedure possono comprendere una procedura iniziale, a norma degli articoli 33 e 34 della DPA (rifusione), volta a determinare l'ammissibilità di una domanda, cioè per stabilire se lo Stato membro sia tenuto ad esaminare la sussistenza dei requisiti per beneficiare della protezione internazionale. La procedura accelerata può essere svolta nel territorio dello Stato in questione o alla frontiera. La DPA (rifusione) consente agli Stati membri di espletare una procedura di frontiera, alla frontiera o nelle zone di transito, per decidere sull'ammissibilità delle domande e/o sul merito delle stesse nell'ambito di una procedura accelerata [articolo 43 in combinato disposto con l'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione)]. Va sottolineato che una domanda può essere convertita da un tipo di procedura ad un'altra: per esempio, una domanda può essere inizialmente esaminata nel quadro di una procedura di frontiera per determinarne l'ammissibilità e, ove questa sia confermata, viene successivamente convertita alla procedura di esame ordinaria all'interno del territorio, per valutare se il richiedente abbia titolo alla protezione internazionale; oppure, una domanda potrebbe essere inizialmente esaminata secondo la procedura accelerata alla frontiera o all'interno del territorio, ma successivamente convertita alla procedura ordinaria. Per ulteriori informazioni sulle procedure di esame a livello amministrativo, cfr. [Parte 4](#) e [Parte 5](#).

Infine, la **terza fase** riguarda le procedure di impugnazione davanti agli organi giudiziari (cfr. [Parte 6](#)).

Generalmente, queste fasi sono disposte in sequenza. Uno Stato membro può nondimeno decidere di considerare l'ammissibilità di una domanda ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c, DPA (rifusione) prima di determinare lo Stato membro competente nell'ambito della procedura Dublino (articolo 3, paragrafo 3 del regolamento Dublino III). Per ulteriori informazioni si rimanda al paragrafo [3.1.2](#) di seguito. Le varie fasi e tipologie di procedura sono ulteriormente approfondite all'interno di questa analisi giuridica.

### 1.4.1 I diversi tipi di procedure

La tabella 5 di seguito riassume lo scopo delle suddette differenti tipologie di procedure e indica le varie parti e paragrafi di questa pubblicazione in vengono analizzate.

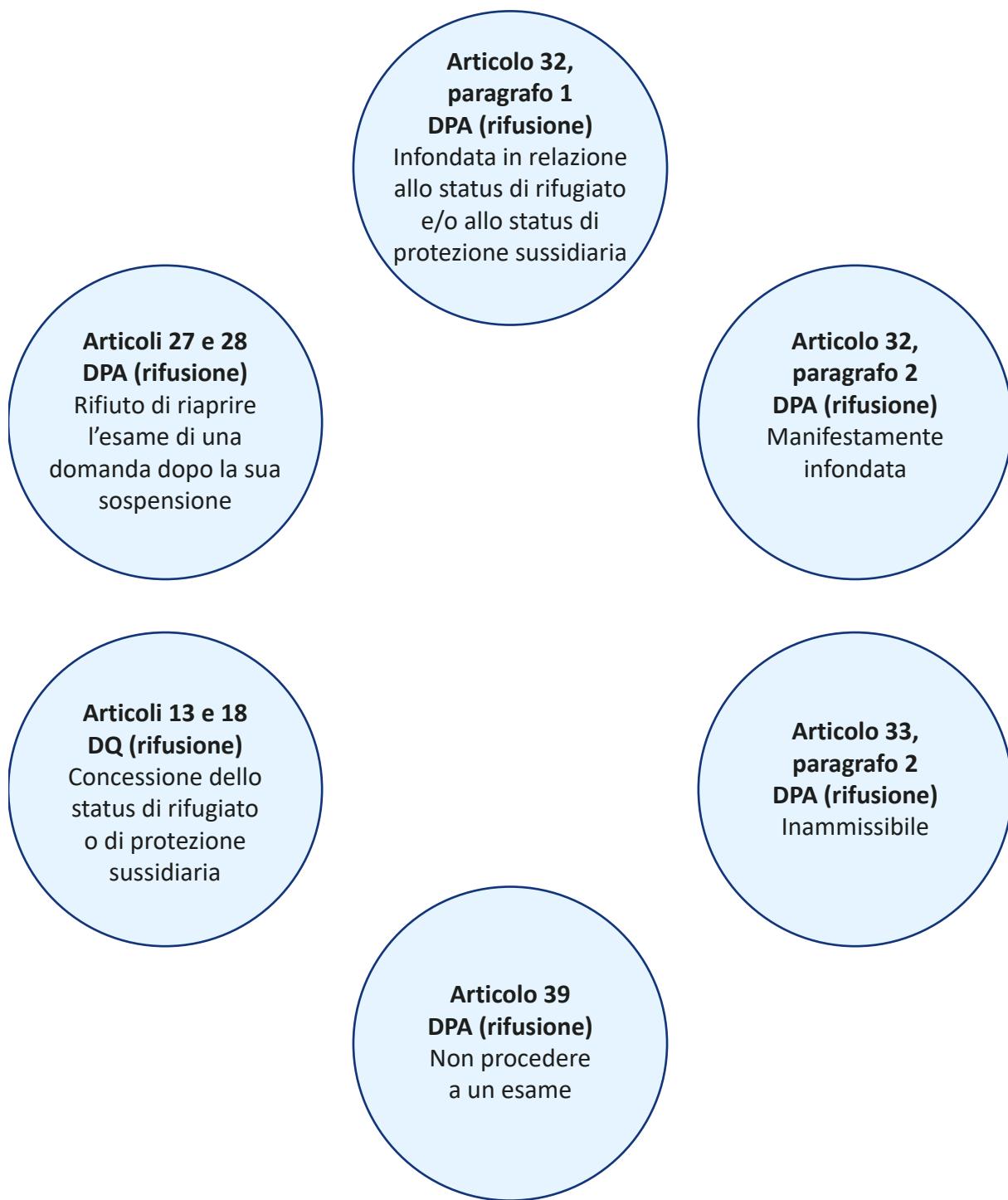
**Tabella 5: I diversi tipi di procedure**

Procedura	Scopo	Analisi contenuta:
Procedura Dublino	Procedura per determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.	Parte 3
Procedura ordinaria	Procedura di esame, in conformità ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della DPA (rifusione), per esaminare e decidere se a un richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale.	Parte 4 e sottosezione 5.1.1
Procedura accelerata	Procedura di esame accelerata, in conformità ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della DPA (rifusione), in cui le domande possono essere esaminate se almeno una delle condizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) è soddisfatta.	Parte 4 e sottosezione 5.1.2
Procedura di frontiera	Procedura, conforme ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della DPA (rifusione), il cui fine è formulare una decisione alla frontiera o in una zona di transito di uno Stato membro sull'ammissibilità e/o sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione).	Parte 4 e sottosezione 5.1.3
Procedura di ammissibilità	Procedura volta a determinare se una domanda può essere considerata inammissibile a norma dell'articolo 33 della DPA (rifusione).	Parte 4 e Parte 5
Procedura di impugnazione	Procedura dinanzi a un'autorità giurisdizionale che fornisce un ricorso effettivo contro una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino III e contro una decisione assunta in merito a una domanda di protezione internazionale.	Sezione 3.8 e Parte 6

### 1.4.2 Tipi di decisioni

La figura 3 che segue elenca i diversi tipi di decisione di cui alla DPA (rifusione), nonché la concessione dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria a norma della DQ (rifusione). [Esistono altri tipi di decisione che non sono inclusi nella presente analisi giuridica, come ad esempio la decisione di revoca della protezione internazionale in conformità all'articolo 14 o 19 della DQ (rifusione)].

**Figura 3: Tipi di decisioni**



## 1.5 Il principio di *non-refoulement*

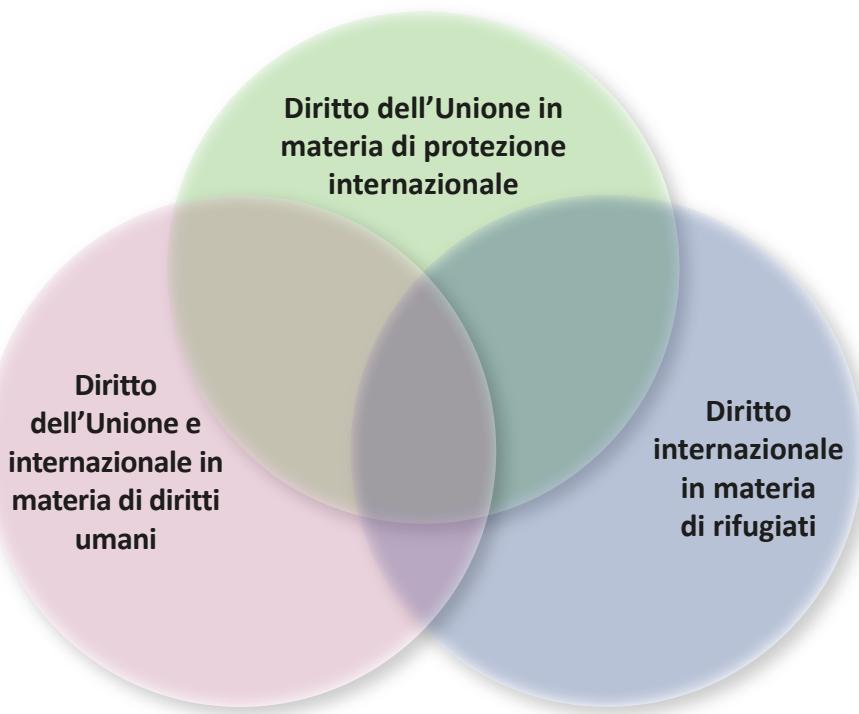
Il termine «principio di *non-refoulement*» (*non-respingimento*), ai fini del presente paragrafo, descrive sia il concetto derivante dal diritto internazionale dei rifugiati sia quello risultante dal diritto internazionale dei diritti umani, e ne esamina la pertinenza per i **richiedenti** protezione internazionale e per coloro i quali, pur non essendo ancora richiedenti secondo la definizione di cui all'articolo 2, lettera c, della DPA (rifusione), intendono presentare domanda di protezione internazionale (cfr. sezione 2.3). In altre parole, ci si limita in questa sede ad un'analisi del principio come applicato agli individui che non hanno ancora ricevuto una decisione definitiva, positiva o negativa, in merito al riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Il principio di *non-refoulement* (*non-respingimento*) costituisce una garanzia essenziale e fondamentale per tutta la durata del processo di asilo ed è pertanto affrontato lungo tutta questa analisi. Esso garantisce che i richiedenti non siano inviati in paesi in cui la loro vita o la loro libertà possano essere minacciate per motivi legati alla razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo sociale od opinioni politiche o nei quali correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno, come esposto di seguito.

Il principio di *non-refoulement* assicura inoltre il diritto dei richiedenti di rimanere nel paese ospitante all'atto della presentazione di una domanda di protezione internazionale (cfr. Parte 2), ivi incluso durante le procedure Dublino (cfr. Parte 3) e, successivamente, in attesa della decisione dell'autorità accertante in conformità con le procedure a livello amministrativo (cfr. Parte 4 e Parte 5). Esso costituisce inoltre il fondamento della regola generale secondo cui gli Stati membri devono permettere ai richiedenti di rimanere all'interno del territorio per esercitare il diritto al ricorso e, una volta che l'abbiano esercitato, per attendere l'esito del ricorso; tale regola dev'essere osservata dagli organi giudiziari quando si trovano a dover decidere se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro (cfr. Parte 6). Il principio del *non-respingimento* inoltre limita i rimpatri di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare verso il loro paese di origine, ivi inclusi potenziali richiedenti e taluni richiedenti protezione internazionale la cui domanda è stata respinta (cfr. Parte 7).

Il principio di *non-respingimento* nel contesto della normativa dell'Unione in materia di asilo relativa alle procedure d'asilo, come analizzato di seguito, va visto nel contesto del corpus degli obblighi di diritto internazionale che incombono a tutti gli Stati membri in conformità all'articolo 78, paragrafo 1 del TFUE.

**Figura 4: Portata del principio di *non-refoulement* nel diritto EU in materia di protezione internazionale e nel diritto internazionale in materia di rifugiati e di diritti umani**



Nel diritto internazionale, il divieto di *respingimento* (*refoulement*) deriva sia dal diritto internazionale in materia di rifugiati sia da quello in materia di diritti umani. Esso è stato sancito per la prima volta nell'articolo 33 della Convenzione sui rifugiati come segue:

#### Articolo 33 della Convenzione sui rifugiati

1. Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà («*refouler*»), in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.
2. La presente disposizione 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.

Nell'ambito della Convenzione sui rifugiati, l'ambito di applicazione del principio di *non-refoulement* è ristretto ai «rifugiati» quali definiti all'articolo 1. Tuttavia, poiché il riconoscimento dello status di rifugiato da parte dello Stato ospitante è di natura cognitiva, pertanto non costitutiva dello status di rifugiato ai sensi del diritto internazionale<sup>(37)</sup>, l'articolo 33 è applicabile anche ai rifugiati non formalmente riconosciuti, quali, ad esempio, i richiedenti lo status di rifugiato in attesa di una decisione definitiva in merito alla propria domanda.

Tuttavia, contrariamente all'articolo 33 della Convenzione sui rifugiati, nel diritto internazionale in materia di diritti umani il divieto di *refoulement* è assoluto. Come sottolineato dalla

<sup>(37)</sup> Cfr. *Manuale e linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della convenzione del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato*, dell'UNHCR, 1979, riedito nel 2011 (manuale dell'UNHCR) punto 28; considerando 21 della DQ (rifusione).

CGUE stessa con riferimento alla Carta UE<sup>(38)</sup>, il divieto di respingimento nel diritto internazionale è assoluto; esso protegge qualsiasi individuo dall'essere rimpatriato ed esposto al rischio di maltrattamenti a prescindere dai precedenti penali o dal pericolo che egli può costituire per la sicurezza dello Stato ospitante. Questo principio proibisce agli Stati membri di inviare qualsiasi individuo, inclusi coloro che intendono presentare domanda di protezione internazionale e i richiedenti protezione internazionale, verso un altro Stato in cui sarebbe esposto a rischio effettivo il loro diritto alla vita, a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, e alla libertà e alla sicurezza<sup>(39)</sup>. Il respingimento (*refoulement*) è altresì proibito laddove lo Stato che effettua il rimpatrio avrebbe dovuto sapere che lo Stato di destinazione potrebbe a sua volta inviare l'individuo in un altro Stato in cui sarebbe a rischio di subire maltrattamenti. Questo meccanismo è conosciuto come respingimento a catena o indiretto<sup>(40)</sup>.

Questo più ampio principio del diritto fondamentale al *non-respingimento* è stato sviluppato parallelamente all'articolo 33 della Convenzione sui rifugiati. Esso è espressamente sancito negli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, come la **Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti** del 1984. È inoltre implicito in altri strumenti internazionali relativi ai diritti umani, compreso il **Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966** e, più specificatamente ai fini di questa analisi giuridica, la CEDU. Sia il Comitato dei diritti umani che la Corte EDU hanno interpretato la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, nonché le gravi forme di violazione di altre disposizioni, come ostative, per gli Stati contraenti, della possibilità di rimpatrio degli individui verso paesi in cui siano esposti a tali rischi<sup>(41)</sup>.

In aggiunta alla tortura o a forme di trattamento inumano o degradante<sup>(42)</sup>, la Corte EDU più specificatamente proibisce il *refoulement* laddove vi siano fondati motivi di ritenere che l'individuo correrebbe un rischio effettivo di subire condanna a morte (articolo 2, CEDU in combinato disposto con i Protocolli 6 e 13)<sup>(43)</sup>, schiavitù (articolo 4, CEDU)<sup>(44)</sup>, violazioni gravi del diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5, CEDU)<sup>(45)</sup> e flagrante diniego di giustizia (articolo 6, CEDU)<sup>(46)</sup>.

Inoltre, i maltrattamenti proibiti dal diritto internazionale in materia di diritti dell'uomo non sono limitati al maltrattamento per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale. Di conseguenza, il principio di *non-refoulement* di cui alla normativa sui diritti dell'uomo ha una portata più ampia del suo equivalente nell'ambito del diritto dei rifugiati (cfr. figura 4, sopra). Al contempo, resta aperto il dibattito

<sup>(38)</sup> CGUE, sentenza del 5 aprile 2016, Grande Sezione, cause riunite C –404/15 e C –695/15, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, EU:C:2016:198, punti 85-87 relativi all'esecuzione dei mandati di arresto ai sensi della **Decisione quadro 2002/584/GAI** del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri GU L 190 del 18.7.2002 pag. 1; CGUE, *CK e a.*, cfr. nota 31, punto 59.

<sup>(39)</sup> Cfr., ad esempio, Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, opinione del 28 aprile 1997, *Gorki Ernesto Tapia Paez v Sweden*, UN Doc CAT/C/18/D/39/1996, punto 14.5; Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, opinione del 21 giugno 1999, *MBB v Sweden*, UN Doc CAT/C/22/D/104/1998, punto 6.4; Corte EDU, sentenza del 15 novembre 1996, Grande Sezione, *Chahal/Regno Unito*, ricorso n. 22414/94, punti 79 e 80; sentenza del 28 febbraio 2008, Grande Sezione, *Saadi/Italia*, ricorso n. 37201/06, punto 127; Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2012, *Omar Othman (Abu Qatada)/Regno Unito*, ricorso n. 8139/09.

<sup>(40)</sup> Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, **General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22**, cit. alla nota 46, punto 2. Cfr. anche la High Court of England and Wales (UK), Queen's Bench Division, sentenza del 5 agosto 2016, *Ibrahim & Abasi v Secretary of State for the Home Department*, EWHC 2049 (Admin), cause nn. CO/5201/2015 e CO/5067/2015, e Tribunale amministrativo supremo della Repubblica ceca (*Nejvyšší správní soud*), sentenza del 12 settembre 2016, n. 5 Azs 195/2016-22, MO/ministero dell'Interno, disponibile in lingua ceca all'indirizzo: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>(41)</sup> Per quanto riguarda il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), cfr. in particolare: Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, opinione dell'11 novembre 1993, *Kindler v Canada*, UN Doc CCPR/C/48/D/470/1991, punto 13.2; Comitato dei diritti umani, **General Comment No 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)**, 10 marzo 1992, nel documento delle Nazioni Unite HRI/GEN/1/Rev.1, punto 9; Comitato dei diritti umani, **General Comment No 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant**, 26 maggio 2004, nel documento delle Nazioni Unite CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, punto 12.

<sup>(42)</sup> Tra le molte sentenze della Corte EDU, cfr. ad esempio la sentenza del 7 luglio 1989, *Soering/Regno Unito*, ricorso n. 14038/88 (sul fenomeno del braccio della morte come forma di pena o trattamento inumano o degradante); sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi ed Elmi/Regno Unito*, ricorsi nn. 8319/07 e 11449/07 (nel caso di violenza generalizzata); e sentenza del 4 settembre 2014, *Trabelsi/Belgio*, ricorso n. 140/10 (sul fatto che l'ergastolo è *de jure* e *de facto* incomprensibile come forma di pena o trattamento inumano o degradante).

<sup>(43)</sup> Protocollo n. 6 alla **Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sull'abolizione della pena di morte**, STE n. 114, 28 aprile 1983 (data di entrata in vigore: 1º marzo 1985); e Protocollo n. 13 alla **Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza**, STE n. 187, 3 maggio 2002 (data di entrata in vigore: 1 luglio 2013). Cfr. in particolare Corte EDU, sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon and Mufdi/Regno Unito*, ricorso n. 61498/08.

<sup>(44)</sup> Cfr. Corte EDU, decisione di ammissibilità del 19 gennaio 1999, *Ould Barar/Svezia*, ricorso n. 42367/98.

<sup>(45)</sup> Cfr. ad esempio, Corte EDU, sentenza del 10 aprile 2012, *Babar Ahmad e altri/Regno Unito*, ricorsi nn. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09; Corte EDU, *Qatada/Regno Unito*, cit. alla nota 398, punto 232.

<sup>(46)</sup> Cfr. Corte EDU, *Qatada/Regno Unito*, cit. alla nota 398, punti 258-26; Corte EDU, sentenza del 24 luglio 2014, *Al Nashri/Polonia*, ricorso n. 28761/11.

se la persecuzione a norma della Convenzione sui rifugiati abbia una portata più ampia della proibizione della tortura, delle pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani. In particolare, a norma tanto del diritto dei rifugiati quanto dei diritti dell'uomo, la protezione dal respingimento si applica a qualsiasi tipo di espulsione o di rimpatrio, ivi inclusi i casi di deportazione ed estradizione<sup>(47)</sup>.

Nel diritto primario dell'Unione, il principio di *non-respingimento* è sancito all'articolo 19, paragrafo 2 della Carta UE la quale stabilisce che:

#### **Articolo 19, paragrafo 2, Carta dei diritti fondamentali dell'UE**

Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

Inoltre, la CGUE ha interpretato l'articolo 4 della Carta UE riguardante la proibizione della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti come proibizione al respingimento laddove quest'ultimo esponga al rischio effettivo di subire tale trattamento<sup>(48)</sup>. Detto articolo afferma:

#### **Articolo 4, Carta dei diritti fondamentali dell'UE**

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Queste disposizioni sono assolute e si applicano a tutte le persone alle quali si può applicare il diritto dell'Unione, ivi compresi coloro che intendono presentare o hanno già presentato domanda di protezione internazionale.

Il principio di *non-respingimento* è altresì ripreso nel diritto secondario dell'Unione Europea. La direttiva qualifiche (rifusione) [DQ (rifusione)] stabilisce quanto segue:

#### **Articolo 21, paragrafi 1 e 2, della DQ (rifusione)**

1. Gli Stati membri rispettano il principio di «*non-refoulement*» in conformità dei propri obblighi internazionali.
2. Qualora non sia vietato dagli obblighi internazionali previsti dal paragrafo 1, gli Stati membri possono respingere un rifugiato, formalmente riconosciuto o meno:
  - a) quando vi siano ragionevoli motivi per considerare che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova; o
  - b) quando, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro.

L'articolo 21 si trova nel capo VII della DQ (rifusione), che verte sul «contenuto della protezione internazionale»; questo capo, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, si applica ai rifugiati e alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato. Tuttavia, in considerazione dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta UE, nonché della

<sup>(47)</sup> Cfr. ad esempio: Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, *General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, del 16 settembre 1998, allegato al UN Doc A/53/44, punto 2; Corte EDU, *Soering*, cit. alla nota 42, punto 88; Corte EDU, Grande sezione, sentenza del 23 agosto 2016, *JK e altri/Svezia*, ricorso n. 59166/12, punti 77-79.

<sup>(48)</sup> CGUE, *Aranyosi*, cit. alla nota 37, punti 83-94, relativa all'esecuzione di mandati di arresto a norma della Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo, cit. alla nota 38. Cfr. anche, CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, causa C-578/16 PPU, *CK e a. contro Republika Slovenija*, EU:C:2017:127, punti 59-60.

natura riconitiva dello status di rifugiato<sup>(49)</sup> e del fatto che l'articolo 78, paragrafo 1, del TFUE richiede che il CEAS sia conforme alla Convenzione sui rifugiati e agli altri trattati pertinenti, il principio di *non-respingimento* è applicabile ai richiedenti protezione internazionale in attesa di decisione definitiva in merito alla propria domanda<sup>(50)</sup>.

Il considerando 3 della DPA (rifusione) inoltre ricorda che il Consiglio europeo ha deciso di lavorare all'istituzione del CEAS che fosse basato sulla piena e completa applicazione della convenzione sui rifugiati, «in ottemperanza al principio di *non-respingimento* (divieto di rimpatrio a rischio di persecuzione)».

Il principio secondo cui gli Stati membri assicurano che una persona non sia allontanata dai propri territori in violazione al principio di *non-respingimento* è sancito in una serie di articoli della DPA (rifusione) e del regolamento Dublino III come segue:

**Tabella 6: Disposizioni che sanciscono l'obbligo di rispettare il principio di *non-respingimento* nella DPA (rifusione) e nel regolamento Dublino III**

DPA (rifusione)		
Considerando 3		«Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sull'applicazione, in ogni sua componente, della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (“convenzione di Ginevra”), affermando in questo modo il principio di “ <i>non-refoulement</i> ” ( <i>non-respingimento</i> ) e garantendo che nessuno sia nuovamente esposto alla persecuzione».
Articolo 9, paragrafo 3	Diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda	«Gli Stati membri possono estradare un richiedente in un paese terzo ai sensi del paragrafo 2 soltanto se le autorità competenti hanno accertato che la decisione di estradizione non comporterà il “ <i>refoulement</i> ” diretto o indiretto, in violazione degli obblighi internazionali e dell’Unione di detto Stato membro».
Articolo 28, paragrafo 2	Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa	«[...] Gli Stati membri garantiscono che quella persona non sia allontanata in violazione del principio di “ <i>non-refoulement</i> ”. [...]»
Articolo 35	Concetto di paese di primo asilo	«Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora: [...] (b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di “ <i>non-refoulement</i> ” [...]».
Articolo 38, paragrafo 1, lettera c	Concetto di paese terzo sicuro	«Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: [...] (c) è rispettato il principio di “ <i>non-refoulement</i> ” conformemente alla convenzione di Ginevra [...]»

<sup>(49)</sup> Questo principio è stato riconosciuto nel diritto UE, cfr. considerando 21 della DQ (rifusione).

<sup>(50)</sup> Il fatto che il mancato effetto sospensivo dell'impugnazione di una decisione in merito a una domanda reiterata è compatibile con gli articoli 19, paragrafo 2, e 47, della Carta in circostanze quali quelle del caso *Tall* non incide sull'applicabilità del *non-respingimento* nei procedimenti per domande reiterate: CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24, punto 56.

Articolo 39, paragrafo 4	Concetto di paese terzo europeo sicuro	«Gli Stati membri interessati stabiliscono nel diritto interno le modalità di applicazione delle disposizioni del paragrafo 1 e le conseguenze di decisioni adottate a norma delle disposizioni stesse, in conformità del principio di “ <i>non-refoulement</i> ” [...]»
Articolo 41, paragrafo 1	Deroghe al diritto di rimanere in caso di domanda reiterata	«[...] gli Stati membri possono ammettere tale deroga solo se l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il “ <i>refoulement</i> ” diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione».
Allegato I	Designazione dei paesi di origine sicuri ai fini dell'articolo 37, paragrafo 1	«[...] Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante: [...] (c) il rispetto del principio di “ <i>non-refoulement</i> ” conformemente alla convenzione di Ginevra [...].»

**Regolamento Dublino III**

Considerando 3		«Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere [...] nel 1999, ha deciso di lavorare all'istituzione del CEAS basato sulla piena e completa applicazione della convenzione [...] [sui rifugiati] [...], garantendo in tal modo che nessuno sia rinviato in un paese nel quale rischia di essere nuovamente esposto alla persecuzione, in ottemperanza al principio di <i>non-respingimento</i> ( <i>non-refoulement</i> ). Sotto tale profilo, e senza pregiudizio dei criteri di competenza definiti nel presente regolamento, gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di <i>non-respingimento</i> ( <i>non-refoulement</i> ), sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi».
Capo II Articolo 3, paragrafo 2	Principi generali e garanzie Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale	«Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'[UE], lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente».

# Parte 2: Presentazione della domanda di protezione internazionale

In questa parte si analizzano le disposizioni generali relative alle definizioni e all'ambito di applicazione della DPA (rifusione), e si trattano le norme applicabili nella misura in cui la direttiva disciplina l'avvio della procedura d'asilo. Come illustrato nella tabella 7 di seguito, l'analisi è articolata in tre sezioni.

**Tabella 7: Struttura della Parte 2**

<b>Sezione 2.1</b>	Definizioni	pagg. 32-33
<b>Sezione 2.2</b>	Ambito di applicazione della DPA (rifusione) e accesso alle procedure	pagg. 33-35
<b>Sezione 2.3</b>	Presentazione, registrazione e inoltro della domanda	pagg. 35-42

## 2.1 Definizioni

I termini fondamentali della DPA (rifusione) sono definiti all'articolo 2. Queste definizioni sono allineate con quelle contenute negli altri strumenti giuridici di seconda fase del CEAS, ivi inclusa la DQ (rifusione), la [direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE \[RCD \(rifusione\)\]](#) (<sup>51</sup>) e il regolamento di Dublino III.

Le definizioni fondamentali della DPA (rifusione) ai fini di questa analisi giuridica sono riportate nella tabella 8 che segue; si noti che i termini «protezione internazionale», «status di rifugiato» e «status di protezione sussidiaria» sono definiti sulla base della DQ (rifusione).

**Tabella 8: Definizioni fondamentali nella DPA (rifusione)**

<b>«domanda di protezione internazionale» o «domanda»</b>	«[...] una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della [DQ rifusa] e che possa essere richiesto con domanda separata»	Articolo 2, lettera b
<b>«richiedente»</b>	«[...] il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»	Articolo 2, lettera c
<b>«rifugiato»</b>	«[...] il cittadino di un paese terzo o l'apolide che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 2, lettera d, della [DQ (rifusione)]»	Articolo 2, lettera g
<b>«persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria»</b>	«[...] il cittadino di un paese terzo o l'apolide che soddisfa i requisiti di cui all'articolo 2, lettera f, della [DQ (rifusione)]»	Articolo 2, lettera h
<b>«protezione internazionale»</b>	«[...] lo status di rifugiato e di protezione sussidiaria di cui alle lettere j e k»	Articolo 2, lettera i
<b>«status di rifugiato»</b>	«[...] il riconoscimento da parte di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale rifugiato»	Articolo 2, lettera j
<b>«status di protezione sussidiaria»</b>	«[...] il riconoscimento, da parte di uno Stato membro, di un cittadino di un paese terzo o di un apolide quale persona ammissibile alla protezione sussidiaria»	Articolo 2, lettera k

(<sup>51</sup>) Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96 [RCD (rifusione)].

All'interno del diritto europeo tutti questi termini possiedono un significato autonomo. Ciò comporta, per esempio, che se una richiesta di protezione presentata a livello nazionale è una «domanda di protezione internazionale» ai sensi dell'articolo 2, lettera b, la DPA (rifusione) si applica a prescindere che la domanda sia formalmente considerata tale o meno a norma del diritto nazionale.

## 2.2 Ambito di applicazione della DPA (rifusione) e accesso alle procedure

In linea con l'obiettivo di garantire una procedura unica per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma della DQ (rifusione), la DPA (rifusione) si applica all'esame delle domande sia di riconoscimento dello status di rifugiato che di protezione sussidiaria. Di conseguenza, l'**ambito di applicazione sostanziale** della direttiva rifusa include «tutte le domande di protezione internazionale» [articolo 3, paragrafo 1, DPA (rifusione) e considerando 11 e 12].

La DPA (rifusione) pertanto rafforza i diritti procedurali dei richiedenti per il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria rispetto alla DPA, che disciplina questo gruppo solo qualora gli Stati membri «utilizzino o introducano» un procedimento di esame delle domande di asilo sia come domande per il riconoscimento dello status di rifugiato sia come domande concernenti il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria (articolo 3, paragrafo 3, della DPA). La DPA è tuttora in vigore in Irlanda e nel Regno Unito (cfr. sezione 1.1 sopra); entrambi questi paesi utilizzano una procedura unica per la determinazione delle domande di protezione internazionale.

A norma dell'articolo 3, paragrafo 3, della DPA (rifusione) agli Stati membri è concesso potere discrezionale nell'applicare la direttiva a domande intese a ottenere «qualsiasi forma di protezione che esula dall'ambito di applicazione della [DQ (rifusione)]». Se uno Stato membro, sulla base di questa disposizione, decide di applicare la direttiva a procedure di esame delle domande per una forma di protezione nazionale che ricade fuori dall'ambito di applicazione del diritto UE, può fare ciò su base selettiva (purché ottemperi ai propri impegni in materia di diritti umani) <sup>(52)</sup>.

**Figura 5: L'ambito di applicazione sostanziale della DPA (rifusione) (articolo 3, paragrafo 1)**



Anche l'**ambito di applicazione territoriale** della DPA (rifusione) rafforza l'accesso alle procedure di asilo rispetto alla DPA. L'articolo 3, paragrafo 1, sottolinea che la DPA rifusa si applica alle domande di protezione internazionale presentate «nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri». Di conseguenza, la DPA (rifusione) si applica non solo alle domande presentate al personale alla frontiera ma

<sup>(52)</sup> Per esempio, in Cecchia, è in vigore una procedura unica, che riflette le disposizioni della DPA (rifusione), per l'esame sia delle domande di protezione internazionale sia delle domande riguardanti forme nazionali di protezione.

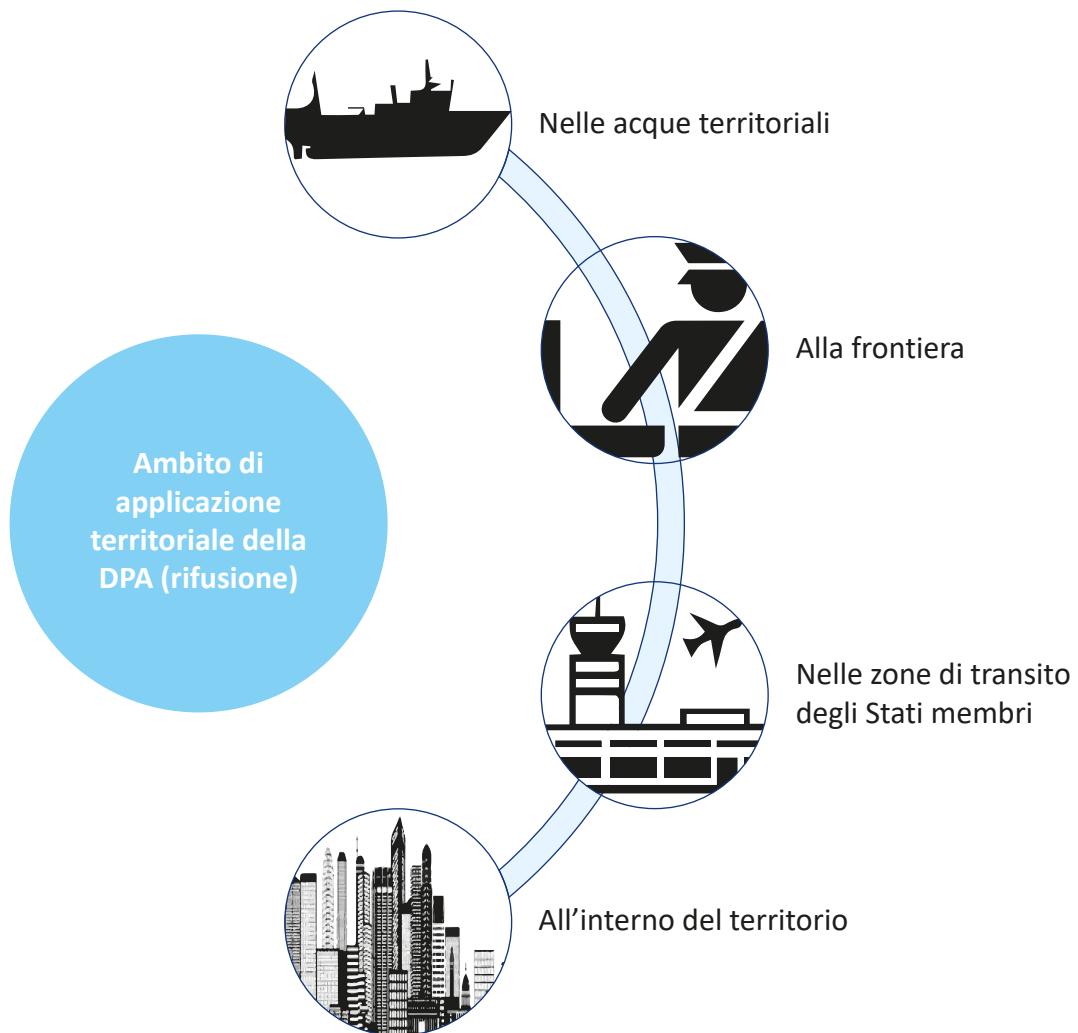
anche a quelle presentate, ad esempio, in zone di transito aeroportuali, in centri di trattenimento o durante gli intercettamenti in acque territoriali di uno Stato membro.

Sebbene si consideri generalmente che gli Stati esercitano giurisdizione nell'ambito delle proprie rappresentanze diplomatiche all'estero, la DPA (rifusione) esplicitamente esclude dal proprio ambito di applicazione le «domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri» (articolo 3, paragrafo 2). Questo è stato confermato nel caso *X e X* in cui la CGUE ha sottolineato che la DPA (rifusione) esclude dal proprio ambito di applicazione le domande di protezione internazionale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri<sup>(53)</sup>.

Con riferimento alle acque territoriali di uno Stato membro, il considerando 26 della DPA (rifusione) prevede che i richiedenti possano presentare domanda nelle acque territoriali di uno Stato membro; successivamente, pertanto, «tali persone [...], è opportuno che siano sbarcate sulla terra ferma e che [in tale sede] ne sia esaminata la domanda ai sensi della [DPA (rifusione)]».

Alla luce di quanto sopra esposto, la figura 6 sotto illustra l'ambito di applicazione territoriale della DPA (rifusione).

**Figura 6: Ambito di applicazione territoriale della DPA (rifusione) (articolo 3, paragrafo 1)**



<sup>(53)</sup> CGUE, sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X contro État belge*, EU:C:2017:173, punto 49.

Pertanto, alla luce della definizione di ambito di applicazione territoriale fornita all'articolo 3, paragrafo 1, della DPA (rifusione) la direttiva è inapplicabile fuori dalle acque territoriali. Tuttavia, le azioni intraprese dal personale di uno Stato membro fuori dalle acque territoriali possono rientrare nell'ambito dell'articolo 4 della Carta UE e dell'articolo 3 della CEDU.

Nell'ottica del principio di *non-refoulement* di cui all'articolo 3 della CEDU, gli Stati contraenti dovrebbero considerare che la Grande Sezione della Corte EDU nella causa *Hirsi Jamaa e altri/Italia* ha stabilito che ognqualvolta lo Stato, attraverso propri agenti operanti all'esterno del suo territorio, esercita controllo e autorità su un individuo, e quindi esercita la giurisdizione, detto Stato è tenuto ai sensi dell'articolo 1 ad assicurare a quell'individuo i diritti e le libertà a norma della sezione 1 della Convenzione che sono pertinenti alla situazione di quell'individuo (<sup>54</sup>).

Nella causa *Hirsi*, la Grande Sezione della Corte EDU ha osservato che nel caso in questione gli eventi denunciati dai richiedenti avevano avuto luogo interamente a bordo di navi delle forze armate italiane, e nel periodo tra l'imbarco sulle navi italiane e la consegna alle autorità libiche, «i richiedenti erano sotto il costante ed esclusivo controllo de jure e de facto delle autorità italiane» (<sup>55</sup>). La corte EDU ha pertanto ritenuto che «[d]i conseguenza, i fatti di cui alle presunte violazioni ricadono sotto la “giurisdizione” dell’Italia a norma dell’articolo 1 della Convenzione» (<sup>56</sup>). La Corte ha riscontrato che i ricorrenti non avevano avuto accesso a una procedura di identificazione della propria persona e di valutazione delle loro circostanze personali prima di essere inviati in Libia, che tra il personale non vi erano né interpreti né consulenti legali, e che i ricorrenti non avevano ricevuto alcuna informazione dal personale militare italiano (<sup>57</sup>). La Corte ha asserito «l’importanza di garantire a chiunque sia soggetto a una misura di espulsione, le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di avere informazioni sufficienti che gli consentano di ottenere effettivo accesso alle procedure pertinenti e di motivare la propria denuncia» (<sup>58</sup>).

## 2.3 Presentazione, registrazione e inoltro della domanda

La DPA (rifusione) introduce una serie di garanzie che puntano ad assicurare e migliorare l'effettivo accesso alle procedure di esame da parte degli individui che presentano domanda di protezione internazionale. Dette garanzie si basano sull'assunto che l'accesso alla protezione internazionale è il presupposto fondamentale per assicurare il rispetto del principio di *non-respingimento* (<sup>59</sup>).

### 2.3.1 Autorità competenti

L'articolo 4 della DPA (rifusione) impone espressamente agli Stati membri di designare autorità nazionali competenti all'esame delle domande di protezione internazionale a norma della direttiva. La regola principale dell'articolo 4, paragrafo 1, sancisce che «per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità che sarà competente per l'esame adeguato delle domande» a norma della DPA (rifusione). Ai sensi dell'articolo 2, lettera f, della DPA (rifusione), «un'autorità accertante» è «qualsiasi organo quasi giurisdizionale o amministrativo di uno

(<sup>54</sup>) Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri/Italia*, ricorso n. 27765/09, punto 74. Cfr. anche punti 133, e 202-205 della stessa sentenza.

(<sup>55</sup>) *Ibid.*, punto 81.

(<sup>56</sup>) *Ibid.*, punto 82.

(<sup>57</sup>) *Ibid.*, punti 202 e 203.

(<sup>58</sup>) *Ibid.*, punto 204.

(<sup>59</sup>) Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)*, 21 ottobre 2009, COM(2009) 554 final, allegato, pag. 4 [DPA (rifusione) proposta] con riferimento alla sentenza della Corte EDU del 26 aprile 2007, *Gebremedhin/Francia*, ricorso n. 25389/05.

Stato membro che sia competente ad esaminare le domande di protezione internazionale e a prendere una decisione di primo grado al riguardo».

Dal requisito di competenza di cui all'articolo 4, paragrafo 1, deriva che gli Stati membri devono assicurare che l'autorità accertante «disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente». Quest'ultimo requisito è dettagliato ulteriormente al paragrafo 3 dello stesso articolo, che specifica che il personale deve aver ricevuto «formazione adeguata» e che tale formazione deve includere gli elementi elencati all'articolo 6, paragrafo 4, lettere a – e del [regolamento dell'EASO](#) <sup>(60)</sup>. Tale formazione comprende, per esempio, il diritto internazionale dei diritti umani e l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo, le tecniche di conduzione dei colloqui, le problematiche attinenti al trattamento delle domande di minori e di persone vulnerabili con esigenze particolari, e le problematiche attinenti alla produzione e all'utilizzo di informazioni sui paesi di origine. È inoltre specificato che le persone che conducono i colloqui con i richiedenti devono aver altresì acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità dei richiedenti di sostenere il colloquio, quali indicazioni di torture subite [articolo 4, paragrafo 3, DPA (rifusione)].

L'articolo 4, paragrafo 2, contiene un'eccezione che permette agli Stati membri in due circostanze di **scostarsi dal principio dell'autorità accertante** e di designare un'autorità responsabile che non sia l'autorità accertante identificata a norma dell'articolo 4, paragrafo 1. La prima eccezione riguarda il trattamento dei casi ai sensi del regolamento Dublino III, mentre la seconda concerne le decisioni di rilascio o diniego del permesso di ingresso nel territorio secondo le procedure di frontiera ai sensi dell'articolo 43 della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 5.1.3 di seguito, sulle procedure di frontiera). Quando viene invocato l'articolo 4, paragrafo 2, lo Stato membro pertinente deve assicurare che il personale dell'autorità alternativa disponga delle «conoscenze adeguate o riceva la formazione necessaria per ottemperare agli obblighi» ad esso incombenti nell'effettuare la procedura di esame (articolo 4, paragrafo 4).

Infine, per quanto riguarda il caso specifico dei controlli congiunti alla frontiera, l'articolo 4, paragrafo 5, specifica che «[l]e domande di protezione internazionale presentate in uno Stato membro alle autorità di un altro Stato membro che vi svolgono controlli di frontiera o sull'immigrazione sono trattate dallo Stato membro nel cui territorio è presentata la domanda». Questa disposizione è in linea con l'articolo 20, paragrafo 4, del regolamento di Dublino III, che precisa che «[q]uando una domanda di protezione internazionale è presentata alle autorità competenti di uno Stato membro da un richiedente che si trova nel territorio di un altro Stato membro, la determinazione dello Stato membro competente spetta allo Stato membro nel cui territorio si trova il richiedente».

### 2.3.2 Accesso alla procedura

#### 2.3.2.1 Regola generale

L'articolo 6 della DPA (rifusione) chiarisce la modalità di avvio della procedura di asilo, in quanto impone agli Stati membri di registrare le domande di protezione internazionale presentate nel proprio territorio. Tale disposizione enuncia le implicazioni del principio generale di accesso effettivo, semplice e tempestivo alle procedure di asilo, e va letto in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 della DPA (rifusione). L'articolo 7 fissa norme specifiche riguardanti le domande presentate per conto di persone a carico o minori, o da minori per proprio conto. L'articolo 8 riguarda l'informazione e la consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera.

<sup>(60)</sup> Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GU L 132 del 29.5.2010, pag.11.

L'articolo 6 utilizza i termini «**presentazione (making)**», «**registrazione (registering)**» e «**inoltro (lodging)**» di una domanda<sup>(61)</sup>. La figura 7 riassume le distinzioni tra questi tre termini, come utilizzati all'interno della DPA (rifusione), che sono ulteriormente spiegati nel seguito.

**Figura 7: Presentazione, registrazione e inoltro di una domanda di protezione internazionale**



\*La presentazione di una domanda attiva i diritti e gli obblighi a norma della DPA (rifusione) e della RCD (rifusione), come specificati nel seguito.

In linea con la definizione nell'articolo 2, lettera b della DPA (rifusione) (cfr. figura 7 sopra), una domanda si considera «**presentata**» nel momento in cui una persona, di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, presenta una richiesta o esprime l'intenzione di fare domanda di protezione a uno Stato membro. L'EASO ha suggerito che:

«Presentare una domanda di protezione internazionale implica l'atto di esprimere, in qualsiasi modo e a qualsiasi autorità, la propria intenzione di ottenere protezione internazionale. Chiunque abbia espresso la propria intenzione di presentare una domanda di protezione internazionale è considerato richiedente con tutti i diritti e gli obblighi connessi a tale status.»<sup>(62)</sup>

Pertanto, questo atto, che segna l'avvio della procedura d'asilo, non richiede l'adempimento di alcuna formalità amministrativa<sup>(63)</sup>. Il considerando 27 DPA (rifusione) dispone che:

#### Considerando 27, DPA (rifusione)

Considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale sono qualificati come richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempire agli obblighi e godere dei diritti conformemente alla [DPA (rifusione) e RCD (rifusione)] A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale.

<sup>(61)</sup> Va evidenziato che il significato dei termini «presentazione (making)» e inoltro «(lodging)» di una domanda utilizzati al interno della DPA (rifusione) può differire dal significato degli stessi in altri atti del CEAS, come ad esempio nel regolamento Dublino III e nella RCD (rifusione). Ciò è stato osservato dalla CGUE nella sentenza del 26 luglio 2017, *Tsegezab Mengestebab contro Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2017:587, punti 100-102. Si veda inoltre il paragrafo 3.1.4.3 della presente analisi giuridica sui richiedenti che hanno presentato domanda di protezione internazionale nel contesto del regolamento Dublino III.

<sup>(62)</sup> EASO e Frontex, *Guida pratica: l'accesso alla procedura di asilo*, 2016, pag. 4.

<sup>(63)</sup> Commissione europea, Spiegazione dettagliata della proposta modificata, che accompagna il documento «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)», 1 giugno 2011 COM (2011) 319 final, allegato 3, pag. 3.

La «**registrazione**» di una domanda è una fase procedurale svolta dall'autorità competente successivamente — e pertanto presuppone — che la domanda sia stata «presentata». Tuttavia, la registrazione di una domanda non presuppone che la stessa sia stata «inoltrata». Una domanda può essere ritenuta «inoltrata» quando sono soddisfatte le pertinenti formalità amministrative (si veda sotto) (64).

Per quanto concerne il termine per la registrazione, l'articolo 6, paragrafo 1, dispone che quando qualcuno presenti una domanda di protezione internazionale a un'autorità competente a norma del diritto nazionale a registrare tali domande, la registrazione è effettuata «entro tre giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda». Se la domanda di protezione è presentata ad altre autorità nazionali preposte a ricevere tali domande, ma non riconosciute come competenti per la registrazione a norma del diritto nazionale, la registrazione è effettuata «entro sei giorni lavorativi dopo la presentazione della domanda». A questo riguardo si sottolinea che gli Stati membri devono assicurare che il personale delle autorità preposte a ricevere tali domande di protezione internazionale — come ad esempio polizia, guardie di frontiera, autorità di immigrazione e personale dei centri di trattenimento — abbia le pertinenti informazioni e abbiano ricevuto un livello adeguato di formazione e le istruzioni per informare i richiedenti su dove e in che modo presentare una domande di protezione internazionale (65). L'articolo 6, paragrafo 5, prevede che qualora le domande simultanee di protezione internazionale «da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare i termini» prescritti dall'articolo 6, paragrafo 1, gli Stati membri possono prorogare tale termine a dieci giorni lavorativi.

L'importanza della distinzione tra il momento in cui una domanda è «presentata» (*made*) e il momento in cui è «inoltrata» ai fini del principio di effettivo accesso alle procedure è chiarita dall'articolo 6, paragrafo 2. Questo specifica che gli Stati membri danno al richiedente «**un'effettiva possibilità di inoltrarla** quanto prima» (66). Qualora il richiedente non provveda a ciò, lo Stato membro può applicare la procedura di ritiro implicito della domanda o di rinuncia di cui all'articolo 28 della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 4.2.10 di seguito). Norme più specifiche sull'inoltro delle domande sono fissate all'articolo 6, paragrafo 3, che è clausola facoltativa, che permette agli Stati membri di «esigere che le domande di protezione internazionale siano introdotte personalmente e/o in un luogo designato». Quando uno Stato membro invoca questa norma ed esige che la domanda sia inoltrata personalmente, un consulente legale, un familiare o un altro rappresentante non possono inoltrarla per conto del richiedente, a meno che il richiedente non sia personalmente presente nel momento in cui la domanda è inoltrata.

In deroga all'articolo 6, paragrafo 3, «una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando un formulario sottoposto dal richiedente o, qualora sia previsto nel diritto nazionale, una relazione ufficiale è pervenuta alle autorità competenti dello Stato membro interessato» (articolo 6, paragrafo 4).

### **2.3.2.2 Domande presentate per conto di persone a carico o minori, o da minori per proprio conto**

L'articolo 6 della DPA (rifusione) dovrebbe essere applicato in combinato disposto con l'articolo 7 della stessa direttiva, che reca le norme relative alle domande presentate per conto di persone a carico o minori (articolo 7, paragrafi 1 e 2) nonché le condizioni che devono sussistere affinché i minori possano presentare domanda per proprio conto (articolo 7, paragrafi da

(64) J. Vedsted-Hansen, «Article 6 APD (recast)», in K. Hailbronner e D. Thym (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law: Commentary* (seconda edizione, C.H. Beck, Hart e Nomos, 2016), pag. 1306, e Commissione europea, *Detailed Explanation of the Amended APD (recast) Proposal*, cit. alla nota 63, allegato, pag. 3.

(65) Si veda l'articolo 8 della DPA (rifusione), nonché il paragrafo 2.3.2.3 di seguito sull'informazione e la consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera.

(66) Neretto aggiunto.

3 a 5). Ai fini della DPA (rifusione) un «minore» è definito come il «cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore agli anni diciotto» (articolo 2, lettera I). Per contro, la DPA (rifusione) non fornisce una definizione di «persona a carico».

L'articolo 7 stabilisce come regola fondamentale che «ciascun adulto con capacità di agire abbia il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale per proprio conto» (articolo 7, paragrafo 1) e consente allo Stato membro di prevedere che «una domanda possa essere presentata da un richiedente a nome delle persone a suo carico» (articolo 7, paragrafo 2). Gli Stati membri devono assicurare che gli adulti a carico acconsentano a che la domanda sia presentata per conto loro all'atto della presentazione della domanda o, al più tardi, all'atto del colloquio personale con l'adulto a carico. Prima della richiesta di consenso, l'adulto a carico dev'essere «informato in privato delle relative conseguenze procedurali della presentazione della domanda per proprio conto e del diritto di chiedere la protezione internazionale con domanda separata» (articolo 7, paragrafo 2). Se una persona a carico ha prestato il suo consenso, una domanda reiterata di protezione internazionale presentata da quello stesso individuo a carico può essere considerata inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera e, della DPA (rifusione) se «non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata» (cfr. paragrafo 5.2.2.4 di seguito). Se non può essere ottenuto il consenso, le persone a carico «hanno l'opportunità di presentare la domanda per proprio conto» (articolo 7, paragrafo 2).

Le norme specifiche riguardanti **l'accesso diretto dei minori alla procedura** sono stabilite all'articolo 7, paragrafi da 3 a 5. Queste norme integrano le garanzie specifiche relative ai minori non accompagnati di cui all'articolo 25 della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 4.2.8 di seguito). Dall'articolo 7, paragrafo 3, si desume che gli Stati membri devono assicurare che il minore abbia il diritto di presentare domanda di protezione internazionale attraverso vari strumenti come segue:

#### Articolo 7, paragrafo 3, DPA (rifusione)

Gli Stati membri provvedono affinché il minore abbia il diritto di presentare domanda di protezione internazionale per proprio conto, se ha la capacità di agire in giudizio ai sensi del diritto dello Stato membro interessato, ovvero tramite i genitori o altro familiare adulto, o un adulto responsabile per lui secondo la legge o la prassi dello Stato membro interessato, o tramite un rappresentante.

Garanzie supplementari sono accordate dall'articolo 7, paragrafo 4, ai minori non accompagnati sottoposti a procedure di rimpatrio ai sensi della direttiva rimpatri (<sup>67</sup>), cioè minori non accompagnati il cui soggiorno in uno Stato membro sia irregolare. La disposizione obbliga gli Stati membri a provvedere affinché una domanda di protezione internazionale possa essere presentata a nome dei minori non accompagnati da quegli organismi appropriati (governativi o non-governativi) che forniscono loro assistenza ai sensi dell'articolo 10 della direttiva rimpatri, se «sulla base di una valutazione individuale della situazione personale del minore, ritengono che questi necessiti di protezione ai sensi» della DQ (rifusione) (<sup>68</sup>).

L'articolo 7, paragrafo 5, consente agli Stati membri di fissare disposizioni più dettagliate nel diritto nazionale riguardanti taluni casi come segue:

(<sup>67</sup>) Direttiva rimpatri, cit. alla nota 38.

(<sup>68</sup>) L'articolo 10, paragrafo 1, della direttiva rimpatri recita: «Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino». Su questa disposizione, cfr. F. Lutz in Hailbronner and Thym (eds.), cit. alla nota 64, pagg. 706-707. Cfr. anche paragrafo 7.3.3 di seguito.

### Articolo 7, paragrafo 5, DPA (rifusione)

Gli Stati membri possono determinare nella legislazione nazionale:

- a) i casi in cui il minore può presentare per proprio conto una domanda;
- b) i casi in cui la domanda di un minore non accompagnato deve essere introdotta da un rappresentante a norma dell'articolo 25, paragrafo 1, lettera a, (cfr. paragrafo 4.2.8 di seguito);
- c) i casi in cui si ritiene che la presentazione di una domanda di protezione internazionale costituisca anche la presentazione di una domanda di protezione internazionale per eventuali minori non coniugati.

Dall'articolo 25, paragrafo 6, e dal considerando 33 si desume che l'interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, della presente direttiva (cfr. paragrafo 4.2.8 di seguito). Nel caso dell'articolo 7, paragrafo 4, DPA (rifusione), questo implica, per esempio, che al fine di assicurare ai minori non accompagnati di avere effettivo accesso alle procedure, gli Stati membri devono garantire che il personale dell'organismo (governativo o non-governativo) designato a fornire assistenza a tali minori, ai sensi dell'articolo 10 della direttiva rimpatri, abbia le competenze necessarie per l'identificazione dei loro potenziali bisogni di protezione.

#### **2.3.2.3      Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera**

L'articolo 8 della DPA (rifusione), contiene specifiche garanzie per tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi «nei centri di trattenimento o ai valichi di frontiera alle frontiere esterne, comprese le zone di transito». Come già sottolineato, queste garanzie devono essere considerate congiuntamente alla norma generale sulle domande di protezione internazionale di cui all'articolo 6 della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 2.3.2.1 sopra).

Le tutele di cui all'articolo 8 sono attivate «[q]ualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale» (articolo 8, paragrafo 1).

L'espressione dell'intenzione di chiedere protezione internazionale rimane presupposto per l'applicabilità della direttiva <sup>(69)</sup>, ma si desume dalla formulazione dell'articolo 8, paragrafo 1, («indicazioni») che non vi siano requisiti formali relativamente al contenuto o alla modalità di espressione di tale intenzione <sup>(70)</sup>. Ciò è evidenziato dal fatto che la disposizione, come chiarito dalla Commissione nella sua proposta di modifica della DPA (rifusione), tiene conto del fatto che la capacità delle persone aventi titolo a beneficiare della protezione internazionale di esprimere la propria richiesta di questo tipo di protezione può essere influenzata negativamente da «una serie di fattori, come ad esempio traumi, un viaggio difficile, o la mancanza di una lingua comune» <sup>(71)</sup>. Per questa ragione la disposizione ha lo scopo di porre i richiedenti asilo de facto nelle condizioni di esprimere la propria richiesta di protezione internazionale <sup>(72)</sup>.

<sup>(69)</sup> Cfr. articolo 2, lettera b della DPA (rifusione) sulla definizione di «domanda di protezione internazionale» e l'articolo 3, paragrafo 1, della medesima direttiva relativo all'ambito di applicazione della stessa (sezioni 2.1 e 2.2 che precedono).

<sup>(70)</sup> Cfr. anche il considerando 28 della DPA (rifusione).

<sup>(71)</sup> Commissione europea, *Proposta di DPA (rifusione)*, cit. alla nota 59, pag. 5.

<sup>(72)</sup> *Ibid.*

Agli Stati membri è richiesta l'applicazione delle seguenti garanzie specifiche:

- comunicazione di informazioni sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale (articolo 8, paragrafo 1);
- disponibilità di servizi di interpretazione nella misura necessaria per agevolare l'accesso alla procedura (articolo 8, paragrafo 1); e
- garanzia di effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne, da parte delle organizzazioni e delle persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti (articolo 8, paragrafo 2).

L'obbligo di **fornire informazioni** sulla possibilità di chiedere protezione internazionale dev'essere letto in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Questa disposizione esige che le autorità preposte a ricevere le domande di protezione internazionale ma non competenti per la registrazione delle stesse a norma del diritto nazionale:

«quali la polizia, le guardie di frontiera, le autorità competenti per l'immigrazione e il personale dei centri di trattenimento abbiano le pertinenti informazioni e che il loro personale riceva il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e in che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale.»<sup>(73)</sup>

Per quanto riguarda il requisito della **disponibilità di servizi di interpretazione**, dal considerando 28 della DPA (rifusione) si desume che «[è] opportuno che sia garantita, con appositi servizi di interpretazione, la comunicazione di base necessaria per consentire alle autorità competenti di comprendere se le persone interessate dichiarino l'intenzione di chiedere protezione internazionale». La Commissione nella sua proposta modificata di DPA (rifusione) osserva che «tali servizi devono essere forniti solo nella misura minima necessaria per agevolare l'accesso alla procedura. In sostanza, l'obiettivo è consentire a chi vuole chiedere protezione internazionale di farlo»<sup>(74)</sup>. La Commissione ha inoltre stabilito che il termine «servizi» indica «che gli Stati membri hanno un ampio margine di manovra per stabilire le modalità adeguate»<sup>(75)</sup>.

Infine, per quanto concerne l'accesso alle organizzazioni e alle persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti ai valichi di frontiera, l'articolo 8, paragrafo 2, prevede che:

#### **Articolo 8, paragrafo 2, DPA (rifusione)**

Gli Stati membri possono adottare norme relative alla presenza di tali organizzazioni e persone nei suddetti valichi e, in particolare, subordinare l'accesso a un accordo con le autorità competenti degli Stati membri. I limiti su tale accesso possono essere imposti solo qualora, a norma del diritto nazionale, essi siano obiettivamente necessari per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa dei valichi interessati, purché l'accesso non risulti in tal modo seriamente ristretto o non sia reso impossibile.

Se gli Stati membri invocano l'articolo 8, paragrafo 2, per regolare la presenza e l'accesso alle menzionate organizzazioni e persone, tali limitazioni devono rispettare il principio di effettivo accesso, gli Stati membri non possono dunque rendere l'accesso ai richiedenti ai valichi di frontiera seriamente limitato o impossibile.

<sup>(73)</sup> Cfr. paragrafo 2.3.2.1 sopra.

<sup>(74)</sup> Commissione europea, *Detailed Explanation of the amended APD (recast) Proposal* [Spiegazione dettagliata della proposta modificata di modifica della DPA (rifusione)], cit. alla nota 63, pag. 4.

<sup>(75)</sup> *Ibid.*

Come spiegato nella sezione 2.2 sopra, sebbene non sia richiesto dagli strumenti del CEAS, nell'ottica del principio di *non-respingimento* di cui all'articolo 3 della CEDU e all'articolo 4 del protocollo 4 della CEDU, gli Stati membri dovrebbero tenere in considerazione la sentenza della Grande Sezione della Corte EDU nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* la quale ha stabilito che è dovere delle autorità nazionali, di fronte ad una situazione di violazione sistematica dei diritti umani nel paese di origine dei richiedenti, informarsi del trattamento a cui i richiedenti sarebbero esposti dopo il rientro, anche laddove questi ultimi abbiano omesso di presentare esplicita richiesta di asilo (76).

---

(76) Corte EDU, *Hirsi/Italia*, cit. alla nota 54, punti 132-134. Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 12 gennaio 2017, *Kebe e altri/Ucraina*, ricorso n. 12552/12, punto 104, e, in quanto applicabile, Corte EDU, Grande sezione, sentenza del 23 marzo 2016, *FG/Svezia*, ricorso n. 43611/11, punto 127. Cfr. inoltre il paragrafo 7.3.1, di seguito, su cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e che non siano richiedenti.

# Parte 3: Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione in conformità al regolamento Dublino III

Questa parte riguarda «il meccanismo di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo ("il sistema Dublino")»<sup>(77)</sup>. Il sistema Dublino è volto a individuare e designare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta in uno «stato di Dublino»<sup>(78)</sup>. Il sistema Dublino è costituito dal regolamento Dublino III n. 604/2013<sup>(79)</sup>, dal regolamento Eurodac (rifusione)<sup>(80)</sup>, e dal regolamento di attuazione di Dublino<sup>(81)</sup>.

Questa parte è suddivisa in 8 sezioni come illustrato nella tabella 9 di seguito.

**Tabella 9: Struttura della Parte 3**

<b>Sezione 3.1</b>	Finalità e ambito di applicazione del regolamento Dublino III	pagg. 44-53
<b>Sezione 3.2</b>	Altre norme applicabili relative al regolamento Dublino III	pagg. 54-55
<b>Sezione 3.3</b>	Diritto di informazione e colloquio personale	pagg. 55-58
<b>Sezione 3.4</b>	Garanzie procedurali applicate ai minori	pagg. 58-60
<b>Sezione 3.5</b>	Obblighi dei richiedenti	pagg. 61-63
<b>Sezione 3.6</b>	Legittimità di una decisione di trasferimento	pagg. 63-74
<b>Sezione 3.7</b>	Notifica di una decisione di trasferimento	pagg. 74-76
<b>Sezione 3.8</b>	Mezzi di ricorso	pagg. 76-79

<sup>(77)</sup> Cfr. questa definizione nella sentenza del 7 giugno 2016, CGUE, Grande Sezione, causa C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2016:409, punto 45.

<sup>(78)</sup> Gli «Stati di Dublino» sono i 28 paesi UE, più l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera. Cfr. anche paragrafo 3.1.3 sull'ambito di applicazione territoriale.

<sup>(79)</sup> Regolamento Dublino III, cit. alla nota 3.

<sup>(80)</sup> Regolamento Eurodac (rifusione), cit. alla nota 3434.

<sup>(81)</sup> Regolamento (CE) n. 1560/2003, del 2 settembre 2003, della Commissione recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 222 del 5.9.2003, pag.3, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, [2014] GU L 39 dell'8.2.2014, pag. 1. Il 4 maggio 2016, la Commissione ha emesso una proposta di modifica del regolamento Dublino III che attualmente è in corso di negoziazione, cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, 4 maggio 2016, COM(2016) 270 final (Proposta Dublino IV della Commissione).

## 3.1 Finalità e ambito di applicazione del regolamento Dublino III

### 3.1.1 Determinazione della responsabilità

L'oggetto del regolamento Dublino III è definito all'articolo 1 dello stesso (⁸²):

#### Articolo 1 del regolamento Dublino III

Il presente regolamento stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide («Stato membro competente»).

Tale fine, sancito all'articolo 1 e nel considerando 40, è stato sottolineato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in diverse cause (⁸³). La caratteristica fondamentale del regolamento è che prevede che una domanda di protezione internazionale sia esaminata da un solo Stato membro (⁸⁴). L'articolo 3, paragrafo 1, chiarisce che la domanda di protezione internazionale «una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III (⁸⁵)».

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1 «[i]n deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata [...] anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento». Il considerando 17 chiarisce che «[u]no Stato membro dovrebbe poter derogare ai criteri di competenza, in particolare per motivi umanitari e caritatevoli, al fine di consentire il ricongiungimento di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela ed esaminare una domanda di protezione internazionale [...]» (⁸⁶).

Il regolamento Dublino III mantiene gli stessi principi fondamentali presenti nel precedente regolamento Dublino II, vale a dire che la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale incombe principalmente sullo Stato membro che ha svolto il ruolo principale nell'ingresso o nel soggiorno del richiedente sul territorio degli Stati membri, fatte salve eccezioni miranti a tutelare l'unità familiare (⁸⁷). Tuttavia, risulta dal considerando 9 del regolamento Dublino III che, quantunque tale regolamento confermi i principi alla base del precedente regolamento, ne differisce in alcuni elementi essenziali, ed «è diretto ad apportare i miglioramenti necessari, in vista dell'esperienza acquisita, non solo al sistema di Dublino, ma anche alla protezione offerta ai richiedenti, garantita in particolare dalla tutela giurisdizionale di cui questi ultimi godono» (⁸⁸).

### 3.1.2 Accesso alle procedure per la concessione di protezione internazionale

L'applicazione dei criteri e dei meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale non è fine a se stessa, ma dovrebbe essere vista all'interno della prospettiva più ampia del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) e del suo

(⁸²) Tutti gli articoli citati in questa parte dell'analisi senza ulteriore specificazione, sono articoli del Regolamento Dublino III.

(⁸³) CGUE, sentenza del 3 maggio 2012, causa C-620/10, *Migrationsverket contro Nurije Kastrati e altri*, EU:C:2012:265, punto 41; CGUE, sentenza del 14 novembre 2013, causa C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland contro Kaveh Puid*, EU:C:2013:740, punto 27; CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, causa C-528/11, *Zuhayr Frayeh Halaf contro Darzhavna agenzija za bezhantsite pri Ministerskia savet*, EU:C:2013:342, punto 34; CGUE, sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11, *The Queen, su istanza di MA e altri contro Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2013:367, punto 43.

(⁸⁴) Cfr. anche *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 2.2.1., pag. 34.

(⁸⁵) Cfr. paragrafo 3.6.2.

(⁸⁶) Cfr. CGUE, Grande sezione, sentenza del 6 novembre 2012, causa C-245/11, *K contro Bundesasylamt*, EU:C:2012:685, punti 40, 38, 41; CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 322, punti 55-97; e paragrafo 3.6.3.

(⁸⁷) Cfr. considerando 9 del regolamento Dublino III e Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, COM/2008/820 final, 8 dicembre 2008 (proposta Dublino III della Commissione).

(⁸⁸) CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 777, punto 52. Cfr. anche punti 36, 37, 46 e 51-53.

obiettivo di assicurare il «rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo»<sup>(89)</sup>. Il considerando 4 del regolamento Dublino III ribadisce l'obiettivo concordato dal Consiglio europeo nella sua riunione di Tempere nel 1999 cioè che il CEAS dovrebbe prevedere un «meccanismo [...] per determinare con chiarezza e praticità» lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo. Il considerando 5 chiarisce che «tale meccanismo dovrebbe essere fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate» e precisa ulteriormente che:

«Dovrebbe, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e non dovrebbe pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale.»

La CGUE ha evidenziato l'importanza del «principio di rapidità»<sup>(90)</sup> nella sua sentenza *CK e a.*:

«Il sistema Dublino, del quale tale regolamento fa parte, cerca, come emerge dai suoi considerando 4 e 5, di consentire, in particolare, di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale e non pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale.»<sup>(91)</sup>

La CGUE ha inoltre riaffermato che l'efficienza del sistema dipende da una determinazione rapida della competenza<sup>(92)</sup>. La rapidità e l'efficienza del processo di determinazione costituiscono pertanto l'obiettivo primario del regolamento Dublino III, e l'articolo 3 sull'«Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale» deve essere interpretato alla luce di questo obiettivo generale. Tuttavia, la tutela giurisdizionale di taluni diritti dei richiedenti secondo il sistema Dublino, compresa la Carta UE, non dovrebbe essere «sacrificata all'esigenza di celerità nel trattamento delle domande d'asilo»<sup>(93)</sup>.

L'accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale deve essere interpretato a norma della DPA (rifusione). L'articolo 3, paragrafo 3 del regolamento di Dublino prevede che «[o]gni Stato membro mantiene la possibilità di inviare un richiedente in un paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla direttiva [DPA (rifusione)]». Questo significa che qualsiasi Stato membro può dichiarare una domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c della DPA (rifusione) e può inviare un richiedente verso un paese terzo sicuro come definito agli articoli 38 e 39 della DPA (rifusione)<sup>(94)</sup>. La CGUE ha chiarito nella causa *Mirza* che l'articolo 3, paragrafo 3 del regolamento Dublino III può essere applicato da qualsiasi Stato membro a prescindere se sia o meno competente per l'esame della domanda in conformità alle norme del regolamento Dublino III<sup>(95)</sup>. L'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento Dublino III può pertanto essere applicato prima o dopo la determinazione della competenza ai sensi del regolamento Dublino III.

<sup>(89)</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni di Tampere*, op. cit. alla nota 6, punto 13.

<sup>(90)</sup> Questa è la formulazione utilizzata dalla CGUE nella sentenza *K*, cit. alla nota 86, per descrivere la necessità di una procedura rapida per la determinazione della competenza. Cfr. CGUE, cit. alla nota 866, punto 49.

<sup>(91)</sup> Si veda al riguardo il regolamento Dublino III: CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 323, punto 57, e CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 42. Si veda al riguardo anche il regolamento Dublino II: CGUE, Grande Sezione, sentenza del 10 dicembre 2013, causa C-394/12, *Shamsi Abdullahi contro Bundesasylamt*, EU:C:2013:813, punto 59.

<sup>(92)</sup> CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 777, punto 42. Si veda al riguardo anche il regolamento Dublino II: CGUE, *Abdullahi*, cit. alla nota 911, punto 59: «Infine, uno degli obiettivi principali del regolamento n. 343/2003, come risulta dai considerando 3 e 4 del medesimo, è l'istituzione di un meccanismo per determinare con chiarezza, praticità e rapidità lo Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento dello status di rifugiato e non pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande d'asilo». Cfr. inoltre, in merito alle procedure Dublino che abbiano una «durata irragionevole»: CGUE, *Puid*, cit. alla nota 83, punto 35 e CGUE *N.S. e a.*, cit. alla nota 32, punto 108: «È necessario, tuttavia, che lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo badi a non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, detto Stato è tenuto a esaminare esso stesso la domanda conformemente alle modalità previste all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003».

<sup>(93)</sup> Cfr. sul regolamento Dublino II: CGUE, sentenza del 19 gennaio 2009, causa C-19/08, *Petrosian*, EU:C:2009:41, punto 48. la CGUE, nella sentenza *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punti 56 e 57, ha dichiarato che questa «conclusione vale a fortiori con riferimento al [regolamento Dublino III], in quanto con tale regolamento il legislatore dell'Unione ha sensibilmente sviluppato le garanzie procedurali offerte ai richiedenti asilo nell'ambito del sistema di Dublino».

<sup>(94)</sup> Cfr. anche CGUE, sentenza del 17 marzo 2016, causa C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza contro Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, EU:C:2016:188, punto 68: Il sistema Dublino «mira a garantire una decisione di primo grado in linea con la DPA».

<sup>(95)</sup> CGUE, *Mirza*, cit. alla nota 944, punto 42.

### 3.1.3 Ambito di applicazione territoriale

Tutti gli Stati membri UE e i quattro cosiddetti Stati associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) sono vincolati al regolamento Dublino III. Anche i quattro Stati associati partecipano all'attuazione del sistema Dublino, come illustrato nella tabella 10 di seguito; tre Stati membri (Danimarca, Irlanda e Regno Unito) hanno una posizione particolare relativamente alle misure di cui al titolo V del TFUE, conferita loro dai protocolli<sup>(96)</sup>. L'Irlanda e il Regno Unito hanno scelto di partecipare all'adozione e all'applicazione del regolamento Dublino III a norma dell'articolo 3 del protocollo n. 21<sup>(97)</sup> (considerando 41). Sebbene la Danimarca non abbia preso parte all'adozione del regolamento Dublino III (considerando 42), ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1 del protocollo n. 22<sup>(98)</sup> ha deciso di applicare detto regolamento<sup>(99)</sup>.

**Tabella 10: Adozione del regolamento Dublino III da parte di Danimarca, Irlanda, Regno Unito e stati associati**

	Dublino III	Base giuridica
Danimarca	✓	La normativa nazionale è entrata in vigore il 1º gennaio 2014 — sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, del protocollo n. 22
Irlanda	✓	Ha scelto di partecipare (considerando 41)
Regno Unito	✓	Ha scelto di partecipare (considerando 41)
Islanda e Norvegia	✓	2014 — sulla base di un accordo concluso nel 2001 <sup>(100)</sup>
Liechtenstein	✓	Modifica della normativa nazionale nel 2015 ( pieno recepimento dal 1º marzo 2015) — sulla base di un protocollo del 2008 <sup>(101)</sup>
Svizzera	✓	Legge nazionale modificata nel 2015 ( pieno recepimento dal 1º luglio 2015) — sulla base di un accordo del 2004 <sup>(102)</sup>

### 3.1.4 Ambito di applicazione personale e materiale

I termini fondamentali del regolamento Dublino III sono definiti all'articolo 2, e includono l'ambito di applicazione del regolamento. Queste definizioni sono allineate con quelle contenute negli altri strumenti giuridici della seconda fase del CEAS, incluse la DQ (rifusione), la RCD (rifusione) e la DPA (rifusione), nonché con il regolamento Eurodac (rifusione).

<sup>(96)</sup> Cfr. sezione, 1.1 di cui sopra e, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, sezione 1.4., pagg. 18 e 19.

<sup>(97)</sup> Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, cit. alla nota 166.

<sup>(98)</sup> Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, cit. alla nota 155. La partecipazione della Danimarca all'intero sistema di Dublino è basata su un accordo del 2006: Accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca in merito ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in Danimarca oppure in uno degli altri Stati membri dell'Unione europea e Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino GU L 66 dell'8.3.2006, pag. 38.

<sup>(99)</sup> La Danimarca ha adottato il 26 dicembre 2013 una legge di modifica della legge sugli stranieri al fine di attuare il regolamento Dublino III, LOV nr 1619 af 26/12/2013: *Lov om ændring af udlændingeloven*. Tale legge è entrata in vigore il 1º gennaio 2014.

<sup>(100)</sup> Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia, GU L 93 del 3.4.2001, pag. 40.

<sup>(101)</sup> Protocollo tra la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein all'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, GU L 161 del 18.6.2009, pag. 8.

<sup>(102)</sup> Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, GU L 53 del 27.2.2008, pag. 5.

**Tabella 11: Le definizioni fondamentali che riguardano l'ambito di applicazione del regolamento Dublino III**

«cittadino di un paese terzo»	«[...] qualsiasi persona che non è un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e che non è [un] cittadino di uno stato che partecipa al presente regolamento in virtù di un accordo con l'Unione europea»	Articolo 2, lettera a
«domanda di protezione internazionale»	«[...] domanda di protezione internazionale quale definita all'articolo 2, lettera h, della [DQ (rifusione)]» «[...] una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata;»	Articolo 2, lettera b e articolo 2, lettera h della DQ (rifusione)
«richiedente»	«[...] il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»	Articolo 2, lettera c
«beneficiario di protezione internazionale»	«[...] il cittadino di un paese terzo o l'apolide al quale è stato riconosciuto il diritto alla protezione internazionale quale definita all'articolo 2, lettera a, della [DQ (rifusione)]»	Articolo 2, lettera f

Tutti questi termini sono concetti giuridici autonomi del diritto UE.

Il regolamento Dublino III distingue le situazioni di «presa in carico» da quelle di «ripresa in carico» (paragrafo 3.1.4.1); questi concetti sono applicabili non appena un cittadino di un paese terzo (paragrafo 3.1.4.2) ha inoltrato una domanda di protezione internazionale (paragrafo 3.1.4.3) non seguita dalla concessione di protezione internazionale (paragrafo 3.1.4.4), anche se la domanda è stata successivamente ritirata (paragrafo 3.1.4.5), fintanto i prerequisiti per la domanda non siano cessati (paragrafo 3.1.4.6).

### 3.1.4.1 «Presa in carico» e «ripresa in carico»

Il regolamento Dublino III distingue le procedure di «presa in carico» da quelle di «ripresa in carico» a seconda che il richiedente avesse precedentemente presentato o meno una domanda di protezione internazionale nello Stato membro competente.

Se il richiedente non aveva precedentemente inoltrato una domanda di protezione internazionale nello Stato membro competente, si applicano le norme per le richieste di «presa in carico» (articoli 21 e 22) e «lo Stato membro competente esamina [...] la domanda di protezione internazionale presentata (*made*) dal richiedente» (articolo 18, paragrafo 2). Se il richiedente aveva precedentemente inoltrato una domanda di protezione internazionale nello Stato membro competente, allora la procedura appropriata è una procedura di «ripresa in carico» indipendentemente dal fatto che la persona abbia inoltrato anche una domanda di protezione internazionale nello Stato membro che svolge la procedura Dublino (cfr. articoli da 23 a 25).

A seconda della fase della procedura di determinazione dello Stato membro competente, variano gli obblighi derivanti dalla competenza. Anche nelle situazioni di «ripresa in carico» deve essere garantito l'accesso a una procedura di asilo o a un ricorso effettivo contro una

decisione negativa dell'autorità accertante ai sensi dell'articolo 46 della DPA (rifusione) (cfr. articolo 18, paragrafo 2 del regolamento) (<sup>103</sup>).

### **3.1.4.2 Cittadini di paesi terzi**

La definizione del termine «cittadino di un paese terzo» ai fini dell'applicazione del regolamento Dublino III comporta che i cittadini degli Stati associati non sono considerati «cittadini di paesi terzi» ai fini dell'applicazione del regolamento. Questa definizione differisce dal significato abituale assegnato al termine «cittadino di un paese terzo» dalla normativa comunitaria, in quanto esclude specifici cittadini non appartenenti all'Unione, cioè i cittadini degli Stati associati dalla definizione di «cittadini di paesi terzi».

Dalla formulazione della definizione, è inoltre evidente che gli individui apolidi sono inclusi nella nozione di «cittadino di un paese terzo», la cui definizione comprende, in negativo: «qualsiasi persona che non è un cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e che non è cittadino di uno Stato che partecipa al presente regolamento in virtù di un accordo con l'Unione europea».

### **3.1.4.3 Richiedenti che hanno presentato domanda di protezione internazionale**

L'ambito di applicazione del regolamento Dublino III comprende tutti richiedenti protezione internazionale (articolo 2, lettera b). Questo si riscontra altresì nei «criteri familiari» per la determinazione della competenza qualora i familiari dei beneficiari di protezione internazionale possano essere ricongiunti con questi ultimi (<sup>104</sup>).

L'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento Dublino III stabilisce che la presentazione di una domanda di protezione internazionale è il punto di partenza per la procedura Dublino, mentre l'articolo 20, paragrafo 2, specifica il momento in cui la domanda si considera presentata come segue (<sup>105</sup>):

#### **Articolo 20, paragrafo 1 e 2, del regolamento Dublino III**

1. La procedura di determinazione dello Stato membro competente è avviata non appena una domanda di protezione internazionale è presentata per la prima volta in uno Stato membro.
2. La domanda di protezione internazionale si considera presentata non appena le autorità competenti dello Stato membro interessato ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità.

(<sup>103</sup>) Se una domanda d'asilo viene respinta da uno Stato membro competente con una decisione definitiva sul merito avverso la quale il richiedente ha già ottenuto un mezzo di impugnazione efficace, lo Stato membro competente non è obbligato a dare accesso a una nuova procedura di asilo o ad un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46 della DPA (rifusione). L'accesso all'esame nel merito di una domanda d'asilo può essere soggetto in questi casi alle norme particolari sulle domande reiterate di cui agli articoli 40 e 41 della DPA (rifusione) (cfr. sezioni 4.1.3 e 5.2.2.4 di seguito). Tuttavia, se «lo Stato membro competente abbia interrotto l'esame di una domanda in seguito al ritiro di quest'ultima da parte del richiedente, prima di una decisione sul merito di primo grado» ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c del regolamento Dublino III, detta Stato «provvede affinché al richiedente sia concesso il diritto di chiedere che l'esame della domanda sia portato a termine o di presentare una nuova domanda di protezione internazionale, che non sarà trattata come domanda reiterata di cui alla direttiva 2013/32/UE. In tali casi gli Stati membri provvedono affinché l'esame della domanda sia portato a termine». (articolo 18, paragrafo 2, del regolamento Dublino III)

(<sup>104</sup>) Cfr. articolo 2, lettera c e l'articolo 9. Questo criterio nonché l'articolo 11 (ex articolo 14 del regolamento Dublino III) sono stati riformulati all'interno del regolamento Dublino III «[per] assicurare la parità di trattamento di tutti i richiedenti e beneficiari di protezione internazionale e la coerenza con l'attuale *acquis* dell'Unione in materia di asilo, in particolare con la direttiva 2011/95/UE» (considerando 10).

(<sup>105</sup>) Sull'interpretazione dell'articolo 20, paragrafo 2, cfr. CGUE, *Mengesteb*, cit. alla nota 61, punti 75 e segg.

Se non è stata presentata alcuna domanda di protezione internazionale in uno Stato membro, il regolamento Dublino III non si applica poiché l'applicazione delle norme Dublino presuppone «l'esistenza di una domanda d'asilo che lo Stato membro competente deve esaminare, sta esaminando o sulla quale si sia già pronunciato»<sup>(106)</sup>. (Cfr. inoltre, più in generale, sezione 2.3 sopra).

La procedura Dublino prende il via una volta che sia stata presentata domanda d'asilo in **uno** Stato membro. Ciò significa che l'avvio della procedura non richiede che la domanda di protezione internazionale sia stata presentata nello Stato membro che svolge la procedura di Dublino, ma è sufficiente che sia stata precedentemente presentata in un altro Stato membro che ha avviato l'applicazione del sistema Dublino<sup>(107)</sup>. In sostanza questo significa che il sistema di Dublino può essere applicato laddove il richiedente abbia presentato domanda d'asilo in (almeno) uno Stato membro. La CGUE ha altresì chiarito che non è necessario che il richiedente abbia presentato una domanda formale di protezione internazionale in uno Stato membro al fine di attivare l'applicazione del Sistema Dublino<sup>(108)</sup>. Nella causa *Mengesteab*, la CGUE ha stabilito le circostanze nelle quali una domanda si considera presentata ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III<sup>(109)</sup>. La Corte ha statuito:

«L'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III dev'essere interpretato nel senso che una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando l'autorità preposta all'esecuzione degli obblighi derivanti da tale regolamento riceve un documento scritto, redatto da un'autorità pubblica e in cui si certifica che un cittadino di paese terzo ha chiesto protezione internazionale e, eventualmente, quando la suddetta autorità preposta riceve le sole informazioni principali contenute in un documento del genere, ma non il documento stesso o la sua copia.»<sup>(110)</sup>

Se una domanda si considera presentata, la data in cui il documento è pervenuto all'autorità costituisce il punto di partenza per il calcolo del termine previsto per l'invio di una richiesta di «presa in carico» o «ripresa in carico» ad un altro Stato membro. Pertanto, tale data serve anche a identificare la scadenza successivamente alla quale la richiesta non può più essere formulata<sup>(111)</sup>.

### 3.1.4.4 Beneficiari della protezione internazionale

Quando un individuo ottiene protezione internazionale, egli cessa di essere soggetto all'applicazione del regolamento Dublino III, poiché cessa di essere un «richiedente» ai sensi della definizione contenuta nell'articolo 2, lettera c del regolamento Dublino III. Il «richiedente» è definito come «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»<sup>(112)</sup>. La CGUE ha statuito che, pertanto, le norme delle procedure di «ripresa in carico» non sono applicabili ai casi in cui un beneficiario di protezione internazionale concessa da uno Stato membro fa richiesta di protezione internazionale in un altro Stato membro<sup>(113)</sup>. La CGUE

<sup>(106)</sup> CGUE, *Kastrati*, cit. alla nota 83, punto 45. Ciò è conseguenza del dettato e del fine del regolamento in questione.

<sup>(107)</sup> L'articolo 24 in particolare richiede una procedura di ripresa in carico «qualora non sia stata presentata una nuova domanda nello Stato membro richiedente».

<sup>(108)</sup> Secondo quanto stabilito dalla CGUE, *Mengesteab*, cit. alla nota 61, punto 97, una domanda formale d'asilo non è necessaria all'identificazione del punto di avvio della procedura Dublino in quanto «un documento scritto, come quello discusso nel procedimento principale, redatto da un'autorità pubblica e in cui si certifica che un cittadino di paese terzo ha chiesto protezione internazionale dev'essere considerato un 'verbale', ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2». Cfr. ad esempio, Consiglio di Stato dei Paesi Bassi (*Raad van State*), sentenza del 18 gennaio 2017, causa 201608443/1/V3, NL:RVS:2017:74. In questa causa il richiedente sosteneva che la Germania non poteva essere ritenuta competente per la sua domanda d'asilo poiché egli non aveva presentato domanda formale di asilo in tale Stato, nonostante la Germania avesse emesso un certificato di registrazione a suo nome come richiedente asilo.

<sup>(109)</sup> CGUE, *Mengesteab*, cit. alla nota 61, punti 75 e segg. Cfr. inoltre al riguardo l'opinione dell'avvocato generale Sharpston del 20 giugno 2017, causa 670/16, *Mengsteab*, EU:C:2017:480, punti 130-151.

<sup>(110)</sup> CGUE, *Mengsteab*, cit. alla nota 61, punto 103.

<sup>(111)</sup> *Ibid.*, punti 67, 74, 76 e 103.

<sup>(112)</sup> Cfr. CGUE, ordine del 5 aprile 2017, causa C-36/17, *Daher Muse Ahmed*, EU:C:2017:273, punto 36.

<sup>(113)</sup> *Ibid.*, punto 41.

ha basato questa pronuncia principalmente sul dettato dell'articolo 23, paragrafo 1, e dell'articolo 18, paragrafo 1, lettere da b a d, del regolamento Dublino III<sup>(114)</sup>. Inoltre, la Corte ha sottolineato che l'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) elenca la concessione di «protezione internazionale» da parte di un altro Stato membro tra i motivi di inammissibilità diversi dai «casi in cui una domanda non è esaminata a norma del [regolamento Dublino III]» [articolo 33, paragrafo 1, della DPA (rifusione)]<sup>(115)</sup>. La CGUE ha chiarito che le disposizioni dell'allora vigente regolamento Dublino II «determina, in linea di principio, in modo esaustivo» le situazioni in cui gli obblighi dello Stato membro competente possono venir meno<sup>(116)</sup>. Nel caso in cui un richiedente abbia presentato un'altra domanda in un altro Stato membro o sia presente nel territorio di un altro Stato membro senza possedere un documento di soggiorno, l'obbligo dello Stato membro di «ripresa in carico» del richiedente si applica nei seguenti tre diversi scenari:

- i) qualora la domanda del richiedente sia in corso d'esame (articolo 18, paragrafo 1, lettera b);
- ii) qualora il richiedente abbia ritirato la sua domanda in corso di esame (articolo 18, paragrafo 1, lettera c);
- iii) qualora la domanda del richiedente sia stata respinta (articolo 18, paragrafo 1, lettera d).

Pertanto, non vi è nessun obbligo a norma del regolamento Dublino III di «ripresa in carico» di un (ex) richiedente al quale sia stata concessa la protezione internazionale. Ciò si applica anche laddove la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato sia stata respinta e al richiedente sia stata concessa la «sola» protezione sussidiaria, in quanto la decisione di negare lo status di rifugiato non può essere interpretata come rigetto di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera d, del regolamento Dublino III. Un rigetto a norma dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera d, dev'essere interpretato come rigetto (integrale) di una domanda di protezione internazionale<sup>(117)</sup>. Ciò significa anche che i termini del regolamento Dublino III non si applicano alle procedure volte al rimpatrio del beneficiario di protezione internazionale verso un altro Stato membro<sup>(118)</sup>.

### **3.1.4.5        Effetti del ritiro della domanda di protezione internazionale**

Il ritiro è definito all'articolo 2, lettera e, del regolamento Dublino III. Esso è definito come «l'azione con la quale il richiedente mette termine, esplicitamente o tacitamente, alle procedure avviate con la presentazione della sua domanda di protezione internazionale, conformemente alla [DPA (rifusione)]». Nella causa *Kastrati*, la CGUE ha stabilito, ai sensi del regolamento Dublino II, che il ritiro di una «domanda d'asilo»<sup>(119)</sup> — se si verifica prima dell'accettazione della richiesta di ripresa in carico — ha l'effetto di rendere inapplicabile il regolamento medesimo. In risposta a tale sentenza, il regolamento Dublino III contiene all'articolo 20, paragrafo 5 e all'articolo 18, paragrafo 1, lettera c, disposizioni che assicurano l'applicazione delle norme Dublino anche dopo il ritiro da parte del richiedente di una domanda d'asilo.

<sup>(114)</sup> *Ibid.*, punti 27-32.

<sup>(115)</sup> *Ibid.*, punti 38 e 39.

<sup>(116)</sup> CGUE, *Kastrati*, cit. alla nota 83, punto 45 e CGUE, *Daher Muse Ahmed*, cit. alla nota 112, punto 41.

<sup>(117)</sup> Cfr. CGUE, *Daher Muse Ahmed*, cit. alla nota 112, punti 30-33. In questo contesto va osservato che la proposta di regolamento Dublino IV della Commissione del 4 maggio 2016 propone l'aggiunta di un obbligo di ripresa in carico di un individuo a cui sia stata concessa protezione internazionale; si veda *Proposta Dublino VI della Commissione*, cit. alla nota 81.

<sup>(118)</sup> Cfr. CGUE, *Daher Muse Ahmed*, cit. alla nota 112, punto 42.

<sup>(119)</sup> L'ambito di applicazione del regolamento Dublino II interessava solo le domande di protezione a norma della Convenzione sui rifugiati.

### 3.1.4.6 Termini

La procedura Dublino si svolge essenzialmente in tre fasi:

**Fase 1 — Richiesta di presa o di ripresa in carico:** lo Stato membro di attuale soggiorno verifica la competenza di un altro Stato membro e, se del caso, invia una richiesta allo Stato membro ritenuto competente.

**Fase 2 — Risposta a una richiesta di presa o di ripresa in carico:** lo Stato membro richiesto verifica la propria competenza e risponde con la sua decisione in merito.

**Fase 3 — Trasferimento allo Stato membro competente:** qualora lo Stato membro richiesto accetti la competenza, lo Stato membro di attuale soggiorno notifica al richiedente la decisione di trasferimento e trasferisce quindi il richiedente.

Ciascuna delle tre fasi è soggetta a termini temporali precisi, esposti nella seguente tabella 12.

**Tabella 12: Termini delle procedure Dublino**

	Presca in carico	Ripresa in carico
<b>Fase 1 — Richiesta di presa o ripresa in carico</b>		
Dati Eurodac	2 mesi (articolo 21, paragrafo 1)	2 mesi (articolo 23, paragrafo 2 e articolo 24, paragrafo 2)
Nessun dato Eurodac	3 mesi (articolo 21, paragrafo 1)	3 mesi (articolo 23, paragrafo 2 e articolo 24, paragrafo 2)
<b>Fase 2 — Risposta a una richiesta di presa o ripresa in carico</b>		
Dati Eurodac	2 mesi (articolo 22, paragrafo 1)	2 settimane (articolo 25, paragrafo 1)
Nessun dato Eurodac	2 mesi (articolo 22, paragrafo 1)	1 mese (articolo 25, paragrafo 1)
<b>Fase 3 — Trasferimento allo Stato membro competente</b>		
Termine normale per il trasferimento	6 mesi (articolo 29, paragrafo 1)	6 mesi (articolo 29, paragrafo 1)
Termine se la persona è detenuta	fino a 12 mesi (articolo 29, paragrafo 2)	fino a 12 mesi (articolo 29, paragrafo 2)
Termine se la persona si è resa irreperibile	fino a 18 mesi (articolo 29, paragrafo 2)	fino a 18 mesi (articolo 29, paragrafo 2)

Per quanto riguarda l'inizio della decorrenza dei termini, il regolamento Dublino III prevede diversi punti di decorrenza.

Nel caso di risposta pertinente dell'Eurodac (<sup>120</sup>), la decorrenza della richiesta di presa o di ripresa in carico inizia dalla data di ricezione di detta risposta (<sup>121</sup>). Se, invece, la richiesta di presa o di ripresa in carico è basata su prove diverse dai dati forniti dal sistema Eurodac, il termine sarà calcolato a decorrere dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino III (<sup>122</sup>). La CGUE

(<sup>120</sup>) L'espressione «risposta pertinente» è definita all'articolo 2, lettera d, del regolamento Eurodac (rifusione), cit. alla nota 34. La definizione recita: «la corrispondenza constatata o le corrispondenze constatate dal sistema centrale, sulla base di un confronto, tra i dati relativi alle impronte digitali registrati nella banca dati centrale informatizzata e quelli trasmessi da uno Stato membro relativi a una persona».

(<sup>121</sup>) Cfr. articolo 21, paragrafo 1, sottoparagrafo 2, articolo 23, paragrafo 2 e articolo 24, paragrafo 2.

(<sup>122</sup>) Cfr. articolo 21, paragrafo 1 e articolo 23, paragrafo 2, sottoparagrafo 2.

ha inoltre chiarito che l'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento Dublino III dev'essere interpretato nel senso che una richiesta di presa in carico «non può essere validamente formulata una volta decorsi tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, anche qualora tale richiesta venga formulata entro due mesi dal ricevimento di una risposta pertinente di Eurodac, ai sensi di detta disposizione»<sup>(123)</sup>. Quindi, il termine di tre mesi dalla presentazione di una domanda di protezione internazionale rappresenta il termine assoluto di presentazione di una richiesta di presa in carico<sup>(124)</sup>.

Se non è stata presentata alcuna domanda di protezione internazionale nello Stato membro di soggiorno, l'articolo 24, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo, prevede che una richiesta deve essere inviata allo Stato membro richiesto «entro tre mesi dalla data in cui lo Stato membro richiedente apprende che un altro Stato membro può essere competente per detta persona».

I termini prescritti per la risposta a una richiesta di presa o di ripresa in carico iniziano a decorrere dalla data di ricezione della richiesta tramite DubliNet<sup>(125)</sup>.

Il termine per il trasferimento dallo Stato membro richiedente allo Stato membro responsabile decorre dalla data di accettazione della richiesta da parte dello Stato membro responsabile oppure dalla data della decisione definitiva su un ricorso o su una revisione in caso di effetto sospensivo ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino III<sup>(126)</sup>.

L'effetto della scadenza di un termine è stabilito chiaramente dal regolamento Dublino III: esso prevede che la responsabilità per l'esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro che non ha agito entro i termini previsti<sup>(127)</sup>. In altre parole, l'inosservanza del termine applicabile dà luogo alla responsabilità dello Stato membro che abbia omesso di agire entro il termine previsto<sup>(128)</sup>. I termini obbligatori sono uno degli elementi fondamentali che agevolano il conseguimento dell'obiettivo di prevenzione del «rimballo» dei richiedenti asilo tra i vari Stati<sup>(129)</sup> e l'efficienza della procedura di determinazione della competenza<sup>(130)</sup>.

Sebbene le principali conseguenze giuridiche della scadenza dei termini siano stata chiarite dalla CGUE nella causa *Mengesteab*, alcune questioni restano da chiarire<sup>(131)</sup>. La CGUE ha sottolineato che una procedura Dublino prolungata può violare i diritti fondamentali del richiedente<sup>(132)</sup>. Dall'altra parte, il trasferimento automatico di competenza dopo la scadenza di un termine di tempo può violare il diritto all'unità familiare o compromettere l'interesse superiore del minore, laddove un altro Stato membro sarebbe stato competente a norma del criterio familiare.

Se il termine per la risposta è scaduto, si deve seguire la procedura di cui all'articolo 10 del regolamento di attuazione di Dublino al fine di facilitare il trasferimento.

L'articolo 28, paragrafo 3, del regolamento Dublino III prevede termini di tempo abbreviati in caso di trattenimento ai fini del trasferimento. Non è stato ancora chiarito se la scadenza

<sup>(123)</sup> Cfr. CGUE, *Mengesteab*, cit. alla nota 61, punto 74.

<sup>(124)</sup> Cfr. CGUE, *Mengesteab*, cit. alla nota 61, punti 67, 74, 76 e 103.

<sup>(125)</sup> Cfr. articolo 22, paragrafo 1, e articolo 25, paragrafo 1, del regolamento Dublino III. DubliNet è una rete elettronica di canali di trasmissione sicuri tra le autorità nazionali competenti per le domande di asilo, di cui all'articolo 18 del regolamento (CE) n.1560/2003 (regolamento di attuazione di Dublino) come modificato dal regolamento della Commissione (UE) n.118/2014, cit. alla nota 81.

<sup>(126)</sup> Cfr. articolo 29, paragrafo 1, del regolamento Dublino III.

<sup>(127)</sup> Cfr. articolo 21, paragrafo 1, terzo sottoparagrafo; articolo 22, paragrafo 7; articolo 23, paragrafo 3; articolo 24, paragrafo 3 e articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III.

<sup>(128)</sup> Nella sentenza della CGUE in *Mengesteab*, cit. alla nota 61, riguardante i termini per la presentazione di una richiesta di presa in carico, la Corte ha sancito che i termini previsti dal regolamento sono da considerare obbligatori e che un richiedente può invocare la scadenza di uno di tali termini nell'ambito di un ricorso contro una decisione Dublino.

<sup>(129)</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, GU C 304E del 30.10.2001, pag. 192, COM/2001/0447 final, 30 ottobre 2001 (proposta Dublino II della Commissione), pag. 19.

<sup>(130)</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta Dublino III della Commissione*, cit. alla nota 87, pag. 7.

<sup>(131)</sup> Alcune cause tuttora in corso sul tema dei termini includono: C-201/16, *Madzhdi Shiri*, con l'intervento di Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, sulla quale si è espresso l'avvocato generale Sharpston con parere del 20 luglio 2017; una richiesta recente del Tribunale amministrativo superiore (Verwaltungsgerichtshof) del Baden-Württemberg (Germania), decisione del 15 marzo 2017, A 11 S 2151/16; e C-163/17, *Abubacarr Jawa / Bundesrepublik Deutschland* presentata dal Tribunale amministrativo superiore del Baden-Württemberg (Germania) il 3 aprile 2017.

<sup>(132)</sup> Cfr. CGUE, *Puid*, cit. alla nota 83, punto 35 e CGUE *N.S. e a.*, cit. alla nota 32, punto 108: «È necessario, tuttavia, che lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo badi a non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, detto Stato è tenuto a esaminare esso stesso la domanda conformemente alle modalità previste all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003».

dei termini determini anche il trasferimento degli obblighi, poiché l'articolo 28, paragrafo 3, punto 2 prevede solo il caso di un trasferimento esplicito di competenza qualora lo Stato membro richiesto non risponda entro il termine di due settimane. L'articolo 28, paragrafo 3 punto 4 recita: «Gli articoli 21, 23, 24 e 29 continuano ad applicarsi di conseguenza». Nella causa *Khir Amayry*, la CGUE ha stabilito che i termini di cui all'articolo 28, paragrafo 3 «hanno lo scopo di determinare il periodo durante il quale il trasferimento deve essere effettuato e che essi si sostituiscono quindi, in determinate ipotesi, ai termini generali istituiti a tal fine dall'articolo 29, paragrafo 1, di detto regolamento»<sup>(133)</sup>. Sembra pertanto chiaro che, nei casi di trattamento, i termini applicabili siano quelli di cui all'articolo 28, paragrafo 3. Tuttavia, non è stata ancora chiarita la questione di quali termini si applichino nel caso di una persona rilasciata dopo un periodo di trattamento prima della scadenza del termine.

### 3.1.4.7 Cessazione delle competenze

Le responsabilità dello Stato membro a norma del regolamento Dublino III cessano all'avvenire di una delle tre circostanze seguenti:

- i) qualora al richiedente interessato sia stato rilasciato un documento di soggiorno da un altro Stato membro (cfr. articolo 20, paragrafo 5, punto 2, e articolo 19, paragrafo 1 del regolamento Dublino III);
- ii) qualora il richiedente abbia lasciato il territorio degli Stati membri per un periodo di almeno tre mesi (cfr. articolo 20, paragrafo 5, punto 2, e articolo 19, paragrafo 2 del regolamento Dublino III); o
- iii) qualora il richiedente abbia lasciato il territorio «conformemente a una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento emessa da quello Stato membro a seguito del ritiro o del rigetto della domanda» (articolo 19, paragrafo 3 del regolamento Dublino III).

Queste circostanze sono illustrate nella figura 8 di seguito.

**Figura 8: Disposizioni relative alla cessazione delle competenze fissate nell'articolo 19 del regolamento Dublino III**

<b>Articolo 19, paragrafo 1</b>	Se uno Stato membro rilascia al richiedente un titolo di soggiorno, gli obblighi previsti all'articolo 18, paragrafo 1, ricadono su detto Stato membro.
<b>Articolo 19, paragrafo 2</b>	Gli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 1, vengono meno se lo Stato membro competente può stabilire, quando gli viene chiesto di prendere o riprendere in carico un richiedente o un'altra persona ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c o d, che l'interessato si è allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi, sempre che l'interessato non sia titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato dallo Stato membro competente.  La domanda presentata dopo il periodo di assenza di cui al primo comma è considerata una nuova domanda e dà inizio a un nuovo procedimento di determinazione dello Stato membro competente.
<b>Articolo 19, paragrafo 3</b>	Gli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere c e d, vengono meno se lo Stato membro competente può stabilire, quando gli viene chiesto di riprendere in carico un richiedente o un'altra persona ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c o d, che l'interessato ha lasciato il territorio degli Stati membri conformemente a una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento emessa da quello Stato membro a seguito del ritiro o del rigetto della domanda.  La domanda presentata dopo che avuto luogo un allontanamento effettivo è considerata una nuova domanda e dà inizio a un nuovo procedimento di determinazione dello Stato membro competente.

<sup>(133)</sup> CGUE, sentenza del 13 settembre 2017, causa C-60/16, *Mohammad Khir Amayry contro Migrationsverket*, EU:C:2017:675, punto 54.

## 3.2 Altre norme applicabili relative al regolamento Dublino III

La correlazione tra il regolamento Dublino III e le altre fonti legislative applicabili è menzionata in modo approfondito nei considerando. Per quanto riguarda il funzionamento del sistema Dublino, il regolamento Eurodac (rifusione) e il regolamento di attuazione di Dublino contengono disposizioni di diretto interesse per tutte le procedure Dublino. Il regolamento Eurodac (rifusione) è citato nei considerando 29 e 30 nonché negli articoli 4, 13, 17, 21, 23, 24, 34, 46 e 49. Il regolamento di attuazione di Dublino è citato nei considerando 24 e 37 nonché negli articoli 17, 31, 47, 48 e nella tavola di concordanza (allegato II). Esso è stato inoltre modificato dal [regolamento di esecuzione n. 118/2014 della Commissione](#) (<sup>134</sup>) al fine di riflettere e integrare le modifiche apportate dal regolamento Dublino III. La condivisione delle informazioni, il trattamento e la protezione dei dati personali devono essere coerenti con le recenti modifiche apportate alle norme europee in materia di protezione dei dati (ossia con il [regolamento generale sulla protezione dei dati](#) (<sup>135</sup>)). Al riguardo, il regolamento Dublino III menziona la precedente [direttiva sulla tutela dei dati n. 95/46/CE](#) (<sup>136</sup>) nei considerando 26 e 27 nonché nell'articolo 34 (sullo scambio di informazioni) e nell'articolo 38 (sulla protezione e la sicurezza dei dati). È inoltre necessario applicare queste norme con riguardo all'applicazione del regolamento Eurodac (rifusione) e del regolamento di attuazione di Dublino.

A norma dei considerando, si dovrebbe applicare alla procedura Dublino la direttiva accoglienza RCD (rifusione), (considerando 11 e articolo 49), nonché la direttiva sulle procedure di asilo (APD) (rifusione) (menzionata nel considerando 12, nell'articolo 2, lettere d ed e, e negli articoli 3, 6, 18 e 49). L'applicazione di entrambe le direttive è soggetta a limitazioni. Questo approccio punta a rafforzare l'armonizzazione dell'applicazione della procedura Dublino col complesso del CEAS; ciò si riflette anche nel fatto che la DQ (rifusione) è menzionata nel considerando 10 e nell'articolo 2, lettere b, d, f.

Per quanto riguarda il trattenimento ai fini del trasferimento, gli articoli da 9 a 11 della RCD (rifusione) sono integrati nell'articolo 28, paragrafo 4, del regolamento Dublino III. Inoltre, la decisione di trattenimento deve essere in linea con la Carta UE, in particolare con gli articoli 4, 6 (<sup>137</sup>) e 7, nonché con la relativa giurisprudenza della Corte EDU sui diritti corrispondenti sanciti dagli articoli 3, 5 (<sup>138</sup>) e 8 (<sup>139</sup>) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (<sup>140</sup>).

Riguardo la protezione dei diritti fondamentali, l'applicazione del regolamento Dublino III deve essere — come minimo — pienamente conforme alla Carta UE. La Carta viene menzionata nei considerando 13, 14, 19, 21 e 39 nonché nell'articolo 3, paragrafo 2, in relazione alla protezione concessa a norma dell'articolo 4 della Carta. Il regolamento Dublino III fa riferimento anche agli obblighi degli Stati membri che «derivano dagli strumenti giuridici internazionali» nel considerando 32 e fa riferimento molto esplicito alla Convenzione sui rifugiati e al principio di *non-refoulement* nel considerando 3, nonché alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte EDU nei considerando 14 e 32. Per quanto concerne i diritti del minore, è espressamente menzionata nel considerando 13 la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (UNCRC).

(<sup>134</sup>) Regolamento di esecuzione della Commissione, cit. alla nota 81.

(<sup>135</sup>) Il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1, è stato adottato nell'aprile 2016 ed è entrato pienamente in vigore nel maggio 2018.

(<sup>136</sup>) Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU 1995, L 281 pag. 31. La direttiva sulla tutela dei dati è stata abrogata dall'articolo 94 del regolamento generale sulla protezione dei dati.

(<sup>137</sup>) CGUE, sentenza del 15 marzo 2017, causa C-528/15, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie contro Salah Al Chodor e a.*, EU:C:2017:213, punti 36 e 37, nonché CGUE *Khir Amayry*, cit. alla nota 133, punti 43-49.

(<sup>138</sup>) Cfr. CGUE, *Al Chodor*, cit. alla nota 137, punti 37-39.

(<sup>139</sup>) Cfr. in merito ad una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte di un provvedimento di trattenimento che separava i genitori dai loro figli minori; Tribunale federale (*Bundesgericht/Tribunal fédéral*) (Svizzera), sentenza del 26 aprile 2017, sentenze n. *2C\_1052/2016 e 2C\_1053/2016*, punto 4.

(<sup>140</sup>) Cfr. CGUE, *Al Chodor*, cit. alla nota 137, punto 38.

Da questa ampia integrazione degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali nei considerando del regolamento Dublino III deriva che un approccio basato sui diritti dell'uomo è necessario in tutte le procedure Dublino. Nel considerando 39 questo scopo del regolamento Dublino III è esplicitamente evidenziato in termini molto ampi e onnicomprensivi:

### Considerando 39 del regolamento Dublino III

Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, il presente regolamento intende assicurare il pieno rispetto del diritto d'asilo garantito dall'articolo 18 della Carta, nonché dei diritti riconosciuti ai sensi degli articoli 1, 4, 7, 24 e 47 della stessa. Il presente regolamento dovrebbe pertanto essere applicato di conseguenza.

Gli articoli della Carta UE menzionati nel considerando 39 costituiscono i principali punti di riferimento anche per la giurisprudenza relativa alla procedura Dublino: infatti, diverse sentenze della CGUE su questioni «Dublino» sottolineano l'importanza della Carta UE in generale e spiegano la sua specifica rilevanza per le procedure Dublino (¹⁴¹).

## 3.3 Diritto di informazione e a un colloquio personale

Gli articoli 4 e 5 nonché il considerando 18 del regolamento Dublino III menzionano il diritto di informazione e a un colloquio personale. Questi due articoli non erano contenuti nel regolamento Dublino II e dovrebbero essere interpretati in combinato disposto con il diritto di difesa (¹⁴²) e il diritto alla buona amministrazione (¹⁴³), entrambi principi generali del diritto dell'Unione (¹⁴⁴); inoltre entrambi i suddetti principi generali implicano il diritto di essere ascoltati (¹⁴⁵). I suddetti articoli 4 e 5 sono entrambi menzionati dalla CGUE quali parti integranti di un insieme rafforzato di «diritti e meccanismi che garantiscono la partecipazione dei richiedenti asilo nella procedura di determinazione dello Stato membro competente» (¹⁴⁶).

### 3.3.1 Diritto all'informazione

Il diritto del richiedente all'informazione, come enunciato all'articolo 4 del regolamento Dublino III, è un prerequisito centrale per la garanzia di equità procedurale. La norma in questione prevede che, non appena sia presentata una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del regolamento Dublino in uno Stato membro, le autorità competenti devono informare il richiedente dell'applicazione di detto regolamento. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b, impone che al richiedente vengano fornite, tra le altre, le seguenti informazioni:

(¹⁴¹) Cfr., p. es., CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 32 e 37; CGUE, *Al Chodor*, cit. alla nota 137, punti 36-37; CGUE, *Khir Amayry*, cit. alla nota 133, punto da 43 a 49 e CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punti 65-69.

(¹⁴²) Il diritto di difesa trova il suo fondamento negli articoli 47 e 48 della Carta, cfr. *inter alia* CGUE, sentenza del 22 novembre 2012, causa 277/11, *M. M. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2012:744, punto 81, CGUE, sentenza del 5 novembre 2014, causa C-166/13, *Sophie Mukarubega contro Préfet de police e Préfet de la Seine-Saint-Denis*, EU:C:2014:2336, punto 43 nonché la giurisprudenza citata in entrambe le cause.

(¹⁴³) Cfr. articolo 41, paragrafo 2, della Carta. Il diritto ad una buona amministrazione è limitato dal suo stesso dettato alle istituzioni e agli organi dell'Unione (articolo 41, paragrafo 1, della Carta). Tuttavia, la CGUE vi ha fatto riferimento nell'ambito di un'argomentazione per sostenerne che il diritto di essere ascoltati si applica anche agli Stati membri, cfr. CGUE, *MM.*, cit. alla nota 142, punti 82 e 83. Cfr. anche CGUE, *Mukarubega*, cit. alla nota 142, punti 44 e 45.

(¹⁴⁴) Cfr. anche, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 3.4.1, pagg. 71 e segg.

(¹⁴⁵) Cfr. CJEU, *Mukarubega*, cit. alla nota 142, punti 42, 43 e 46.

(¹⁴⁶) CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 46.

### Articolo 4, paragrafo 1, lettera b, del regolamento Dublino III

I criteri di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la loro durata, compreso il fatto che una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membro può comportare che tale Stato membro diventi competente ai sensi del presente regolamento anche se tale competenza non si basi su tali criteri (<sup>147</sup>).

Lo stesso articolo 4, paragrafo 1, prescrive inoltre, che al richiedente vengano fornite informazioni, in particolare sui seguenti elementi:

- le finalità del regolamento Dublino III;
- il colloquio personale;
- la possibilità di impugnare una decisione di trasferimento (e, ove applicabile, di chiedere la sospensione del trasferimento);
- il fatto che le autorità competenti degli Stati membri possono scambiarsi dati relativi al richiedente; e
- diritto di accesso ai dati personali in specifiche circostanze, il diritto di chiedere la rettifica o la cancellazione di tali dati, e le procedure da seguire per esercitare tali diritti.

Le informazioni sono fornite per iscritto «in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile» e, ove necessario per la corretta comprensione del richiedente, le informazioni sono fornite anche oralmente (articolo 4, paragrafo 2, del regolamento Dublino III). Le informazioni sono integrate dagli opuscoli comuni contenuti negli allegati del regolamento di esecuzione della Commissione come previsto all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento Dublino III.

Le disposizioni del succitato articolo 4 che rilevano per il diritto di informazione sono riprodotte nella tabella 13 di seguito:

**Tabella 13: Diritto di informazione a norma dell'articolo 4 del regolamento Dublino III**

<b>Presentazione di una domanda secondaria o trasferimento in un altro Stato membro</b>	«Le finalità del presente regolamento e le conseguenze dell'eventuale presentazione di un'altra domanda in uno Stato membro diverso, nonché le conseguenze dello spostarsi da uno Stato membro a un altro durante le fasi in cui si determina lo Stato membro competente ai sensi del presente regolamento e in cui è esaminata la domanda di protezione internazionale».	Articolo 4, paragrafo 1 lettera a
<b>Determinazione dello Stato membro competente</b>	«I criteri di determinazione dello Stato membro competente, la gerarchia di tali criteri nelle varie fasi della procedura e la loro durata, compreso il fatto che una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membro può comportare che tale Stato membro diventi competente ai sensi del presente regolamento anche se tale competenza non si basi su tali criteri».	Articolo 4, paragrafo 1, lettera b
<b>Colloquio personale</b>	«Il colloquio personale ai sensi dell'articolo 5 e la possibilità di presentare informazioni relative alla presenza di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela negli Stati membri, compresi i modi in cui il richiedente può presentare tali informazioni».	Articolo 4, paragrafo 1, lettera c

(<sup>147</sup>) Articolo 4, paragrafo 1, lettera b; cfr. anche CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 47.

<b>Impugnazione di una decisione</b>	«La possibilità di impugnare una decisione di trasferimento e, ove applicabile, di chiedere la sospensione del trasferimento».	Articolo 4, paragrafo 1, lettera d
<b>Scambio di dati personali</b>	«Il fatto che le autorità competenti degli Stati membri possono scambiarsi dati relativi al richiedente al solo scopo di rispettare i loro obblighi derivanti dal presente regolamento».	Articolo 4, paragrafo 1, lettera e
<b>Diritto di accesso ai dati personali</b>	«Il diritto di accesso ai propri dati e il diritto di chiedere che tali dati siano rettificati se inesatti o che siano cancellati se trattati illecitamente, nonché le procedure da seguire per esercitare tali diritti, compresi gli estremi delle autorità di cui all'articolo 35 e delle autorità nazionali garanti per la protezione dei dati personali che sono responsabili in merito alla tutela dei dati personali».	Articolo 4, paragrafo 1, lettera f

### 3.3.2 Colloquio personale

Oltre al diritto di informazione di cui all'articolo 4, l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento Dublino III stabilisce che lo Stato membro che abbia avviato la procedura di determinazione è tenuto ad effettuare un colloquio personale con il richiedente («colloquio personale Dublino»). A norma dell'articolo 5, paragrafo 1, l'obiettivo del colloquio personale Dublino è duplice: da una parte, esso è inteso ad «agevolare la procedura di determinazione dello Stato membro competente», giacché le informazioni raccolte dovrebbero aiutare ad accertare i fatti utili alla determinazione della competenza. Al contempo, il colloquio «permette anche la corretta comprensione delle informazioni fornite al richiedente ai sensi dell'articolo 4». Poiché l'obiettivo principale del colloquio personale a norma del regolamento Dublino III è di ottenere informazioni utili alla determinazione dello Stato membro competente, esso si differenzia per portata e finalità dal colloquio personale sul merito della domanda di protezione internazionale di cui all'articolo 14 della DPA (rifusione).

Il colloquio personale «Dublino» può essere omesso solo se «il richiedente sia fuggito» o se «dopo aver ricevuto le informazioni di cui all'articolo 4, il richiedente abbia già fornito informazioni pertinenti per determinare lo Stato membro competente in altro modo. [...]» (articolo 5, paragrafo 2, del regolamento Dublino III).

Il «colloquio personale Dublino»:

- «si svolge in tempo utile e, in ogni caso, prima che sia adottata la decisione di trasferire il richiedente verso lo Stato membro competente [...]» (articolo 5, paragrafo 3);
- «è effettuato in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile e nella quale questi è in grado di comunicare»<sup>(148)</sup>, qualora necessario con l'assistenza di un «interprete che sia in grado di garantire una comunicazione adeguata tra il richiedente e la persona che effettua il colloquio personale» (articolo 5, paragrafo 4);
- «si svolge in condizioni tali da garantire un'adeguata riservatezza» (articolo 5, paragrafo 5);
- «è condotto da una persona qualificata a norma del diritto nazionale» (articolo 5, paragrafo 5).

Lo Stato membro che effettua il colloquio personale deve redigere un verbale sintetico scritto che contenga «almeno le principali informazioni fornite dal richiedente durante il colloquio» e inoltre «provvede affinché il richiedente e/o l'avvocato o altro consulente legale che rappresenta il richiedente abbiano tempestivamente accesso al verbale sintetico» (articolo 5, paragrafo 6).

<sup>(148)</sup> Questa previsione linguistica è normalmente applicata con riguardo al diritto di informazione. Essa è meno favorevole della norma di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettera c della DPA (rifusione) secondo cui gli Stati membri provvedono affinché il colloquio si svolga «nella lingua prescelta dal richiedente, tranne se esiste un'altra lingua che comprende e nella quale è in grado di comunicare chiaramente».

La CGUE descrive le procedure del colloquio personale nei seguenti termini:

«I paragrafi 1, 3 e 6, dell’articolo 5 di tale regolamento dispongono che lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente effettua in tempo utile e, in ogni caso, prima che sia adottata una decisione di trasferimento, un colloquio personale con il richiedente asilo, e che al richiedente o al consulente legale che lo rappresenta deve essere assicurato l’accesso al verbale di sintesi di tale colloquio. In applicazione dell’articolo 5, paragrafo 2, di detto regolamento, tale colloquio può non essere effettuato qualora il richiedente abbia già fornito informazioni pertinenti per determinare lo Stato membro competente e, in tal caso, lo Stato membro in questione offre al richiedente l’opportunità di presentare ogni altra informazione pertinente per determinare correttamente lo Stato membro competente prima che sia adottata una decisione di trasferimento.»<sup>(149)</sup>

Il suddetto obbligo di effettuare un colloquio è strettamente collegato sia al diritto di informazione (articolo 4) che al diritto di accesso ad un mezzo di ricorso effettivo (articolo 27)<sup>(150)</sup>. In linea con i principi generali del diritto della UE, l’articolo 5 dev’essere interpretato nel senso che conferisce al richiedente il diritto di « manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista» durante il colloquio<sup>(151)</sup>.

### 3.4 Garanzie procedurali applicate ai minori

Se il richiedente è un minore, il suo interesse superiore deve costituire un criterio fondamentale con riguardo a tutte le procedure previste dal regolamento Dublino III (articolo 6, paragrafo 1, del regolamento Dublino III). La CGUE ha stabilito per quanto riguarda i trasferimenti di minori non accompagnati a norma del regolamento Dublino II che «l’articolo 24, paragrafo 2, della Carta [della UE], letto in combinato disposto con l’articolo 51, paragrafo 1, di quest’ultima, produce l’effetto che, in tutte le decisioni che adottano gli Stati membri [...], l’interesse superiore del minore deve parimenti essere considerato preminente»<sup>(152)</sup>. La considerazione dell’«interesse superiore del minore» di cui all’articolo 6 del regolamento Dublino III include anche il diritto dei minori all’informazione e ad essere ascoltati<sup>(153)</sup>. L’articolo 6, paragrafo 3, stabilisce quei fattori di cui va tenuto debito conto «in particolare»:

#### Articolo 6, paragrafo 3, del regolamento Dublino III

Nel valutare l’interesse superiore del minore, gli Stati membri cooperano strettamente tra loro e tengono debito conto, in particolare, dei seguenti fattori:

- a) la possibilità di ricongiungimento familiare;
- b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore;
- c) le considerazioni in ordine all’incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani;
- d) l’opinione del minore, secondo la sua età e maturità.

<sup>(149)</sup> CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 48.

<sup>(150)</sup> *Ibid.*, punto 53.

<sup>(151)</sup> Cfr. CJEU, *Mukarubega*, cit. alla nota 142, punto 46: «Il diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell’adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi».

<sup>(152)</sup> Cfr. CGUE, *MA e a.*, cit. alla nota 83, punto 59.

<sup>(153)</sup> L’articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che «l’interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell’attuazione, da parte degli Stati membri, di tutte le procedure previste dal presente regolamento». Mentre l’articolo 6, paragrafo 3, lettera d, prevede, conformemente all’articolo 12 della Convenzione dei diritti del fanciullo (CRC), la necessità di tenere in debita considerazione «l’opinione del minore, secondo la sua età e maturità». Il diritto d’informazione è garantito principalmente dal formulario uniforme di cui all’articolo 6, paragrafo 5; cfr. l’allegato VIII del regolamento di esecuzione della Commissione. Cfr. inoltre il paragrafo 4.2.8 di seguito sulle garanzie specifiche relative ai minori non accompagnati a norma della DPA (rifusione) e, per quanto riguarda i minori in generale, Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia, *Commento generale n. 12 — Il diritto del bambino e dell’adolescente di essere ascoltato*, UN Doc. CRC/C/GC/12, 1° luglio 2009.

Occorre inoltre che tali fattori vengano presi in considerazione dal personale giudiziario deputato a valutare la legalità di una decisione di trasferimento riguardante un minore.

Questi fattori si sono rivelati decisivi anche nella decisione della Corte EDU sul caso *Tarakhel* riguardante una famiglia afgana con quattro figli minori. In questo caso, la Corte EDU ha statuito che l'eventuale «rimpatrio dei richiedenti verso l'Italia senza che le autorità svizzere ottenessero previamente dalle autorità italiane garanzie individuali del fatto che i richiedenti sarebbero stati presi in carico in modo adeguato all'età dei minori, e che la famiglia sarebbe rimasta unita» avrebbe configurato violazione dell'articolo 3 della CEDU (<sup>154</sup>).

Inoltre, l'articolo 6 del regolamento Dublino III prevede diverse garanzie e azioni ulteriori a favore dei minori non accompagnati. Queste garanzie sono contenute nell'articolo 6, paragrafo 2, a norma del quale gli Stati membri provvedono affinché un rappresentante rappresenti e/o assista un minore non accompagnato «in tutte le procedure previste dal presente regolamento». Tale rappresentante deve possedere «le qualifiche e le competenze [necessarie] ad assicurare che durante le procedure svolte ai sensi del presente regolamento sia tenuto in considerazione l'interesse superiore del minore». Tale rappresentante deve avere «accesso al contenuto dei documenti pertinenti della pratica del richiedente, compreso l'apposito opuscolo per i minori non accompagnati». A norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, lo Stato membro che effettua la procedura Dublino è tenuto ad adottare il prima possibile «opportune disposizioni per identificare i familiari, i fratelli o i parenti del minore non accompagnato nel territorio degli Stati membri, sempre tutelando l'interesse superiore del minore» al fine di identificare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

L'articolo 8 del regolamento enuncia il criterio che in linea di principio disciplina la maggior parte dei casi riguardanti minori non accompagnati: infatti il paragrafo 1 del suddetto articolo stabilisce che lo Stato membro competente è quello «nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello del minore non accompagnato». Lo stesso paragrafo inoltre stabilisce come questo principio si applica nel caso di minori coniugati il cui coniuge non è legalmente presente nel territorio degli Stati membri. In questo caso, lo Stato membro competente è quello «in cui si trova legalmente il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore, per legge o per prassi di detto Stato membro, o un fratello se legalmente presente». L'articolo 8, paragrafo 2, stabilisce che «laddove il richiedente sia un minore non accompagnato che ha un parente presente legalmente in un altro Stato membro e qualora sia accertato in base a un esame individuale che il parente può occuparsi di lui/lei», detto Stato membro provvede al ricongiungimento del minore con il/i parente/i ed è lo Stato membro competente. L'applicazione di entrambe le disposizioni è subordinata all'interesse superiore del minore, che è il criterio decisivo anche laddove vi sia più di un possibile Stato membro competente (articolo 8, paragrafo 3, del regolamento Dublino III).

L'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento prevede che in mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente di cui ai paragrafi 1 e 2, è competente lo Stato membro «in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore». Nella sentenza *MA e a.*, la CGUE, con riferimento al secondo paragrafo dell'articolo 6 del regolamento Dublino II, ha statuito che in circostanze «nelle quali un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro, designa come 'Stato membro competente' lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo» (<sup>155</sup>). In una dichiarazione del Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione contenuta nel regolamento Dublino III (<sup>156</sup>), la

(<sup>154</sup>) Cfr. Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel v Svizzera*, ricorso n. 29217/12, punto 122.

(<sup>155</sup>) Cfr. CGUE, *MA e a.*, cit. alla nota 83, punto 66.

(<sup>156</sup>) Cfr. GU L 180 del 2013, pag. 59.

Commissione è stata invitata a prendere in considerazione una revisione dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento Dublino III alla luce della sentenza *MA e a.*<sup>(157)</sup>. Ciò significa altresì che non è chiaro come procedere qualora un minore non accompagnato abbia già ricevuto una decisione di rigetto della domanda di asilo da uno Stato membro diverso dallo quello di soggiorno attuale<sup>(158)</sup>.

A tale proposito, l'articolo 2 del regolamento Dublino III fornisce una serie di definizioni pertinenti, elencate nella tabella 14 di seguito. (Queste definizioni sono inoltre rilevanti ai fini dell'applicazione della gerarchia dei criteri per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, di cui si dirà nel paragrafo 3.6.2 che segue).

**Tabella 14: Definizioni relative ai familiari e altre definizioni**

«familiari»	«[...] i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel territorio degli Stati membri: — il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi, — i figli minori delle coppie di cui al primo punto o del richiedente, a condizione che non siano coniugati e, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale, — se il richiedente è minore e non coniugato, il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto, — se il beneficiario di protezione internazionale è minore e non coniugato, il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il beneficiario in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova il beneficiario».	Articolo 2, lettera g
«parente»	«[...] la zia o lo zio, il nonno o la nonna adulti del richiedente che si trovino nel territorio di uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che il richiedente sia figlio legittimo, naturale o adottivo secondo le definizioni del diritto nazionale».	Articolo 2, lettera h
«minore»	«[...] il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni diciotto».	Articolo 2, lettera i
«minore non accompagnato»	«[...] il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri».	Articolo 2, lettera j

<sup>(157)</sup> Tuttavia, la relativa proposta della Commissione, [cfr. Unione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro*, COM(2014) 382 final del 26 giugno 2014] non è stata ancora adottata.

<sup>(158)</sup> Al riguardo, la sentenza non è del tutto chiara, poiché proibisce i trasferimenti senza stabilire chiaramente quale status dovrebbero ricevere tali minori non accompagnati (la cui domanda d'asilo è stata respinta); cfr. CGUE, *MA e a.*, cit. alla nota 83, punti 63 e 64.

## 3.5 Obblighi dei richiedenti

### 3.5.1 (Nessun) obbligo di fare richiesta di protezione internazionale in un particolare Stato membro

Non esiste alcuna disposizione giuridica che obblighi coloro che desiderano chiedere protezione internazionale a presentare la propria domanda nello Stato membro di primo ingresso o in un qualsiasi altro Stato membro particolare. Tuttavia, se una persona decide di chiedere protezione ad uno Stato membro, e tale richiesta sia considerata una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 2, lettera h, della DQ (rifusione), in tal caso, a norma dell'articolo 20, paragrafi 1 e 2, del regolamento Dublino III, il processo di Dublino inizia a decorrere dal momento in cui la domanda di protezione è presentata o si considera presentata<sup>(159)</sup>. Può accadere che una persona, presente illegalmente sul territorio, sia fermata dalle autorità dello Stato membro, ma scelga di non presentare richiesta di protezione in quel paese perché intende chiedere protezione internazionale in un altro Stato membro. In questo tipo di circostanza, gli Stati membri possono verificare se la persona ha già presentato domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro. Se la persona non ha ancora presentato una domanda in un altro Stato membro, la mera espressione del desiderio di presentare domanda in un altro Stato membro non costituisce presentazione di una domanda a norma dell'articolo 20 del regolamento Dublino III; dunque, tale espressione non dà avvio alla procedura Dublino. Tuttavia, il sistema di Dublino non deve limitare l'accesso alla procedura di asilo, poiché uno dei suoi obbiettivi generali è quello di prevenire il «rimballo dei richiedenti» tra i vari Stati, cioè la situazione per cui nessuno Stato membro se ne assume la responsabilità. Da quanto detto si desume che lo Stato membro in cui la persona è presente è tenuto ad informarla della sua situazione, ivi incluso il funzionamento del sistema di Dublino e allo stesso tempo dovrebbe offrirle la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale.

### 3.5.2 L'obbligo degli Stati membri di rilevare le impronte digitali a norma del regolamento Eurodac 603/2013

La questione delle impronte digitali è stata ritenuta fondamentale sin dall'inizio dell'applicazione del regolamento Eurodac. L'obbligo di rilevamento delle impronte digitali di cui al regolamento Eurodac (rifusione) è previsto in due situazioni:

- 1) se un individuo presenta domanda di protezione internazionale [articolo 9 del regolamento Eurodac (rifusione)]; o
- 2) se una persona viene fermata in relazione all'ingresso irregolare [articolo 14 del regolamento Eurodac (rifusione)].

Il rilevamento delle impronte digitali è un obbligo che ricade sullo Stato membro. La banca dati Eurodac è uno strumento inteso a facilitare la determinazione dello Stato membro competente [articolo 1 del regolamento Eurodac (rifusione)]. Né il regolamento Eurodac (rifusione), né il regolamento Dublino III prevedono esplicitamente l'obbligo per il richiedente di fornire le proprie impronte digitali. Tuttavia, alcune corti nazionali hanno ritenuto che la DPA (rifusione) implichi l'obbligo di fornire le impronte digitali. La direttiva stabilisce che qualora il richiedente rifiuti di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloskopico, la procedura d'esame della domanda può essere accelerata o svolta alla frontiera [articolo 31, paragrafo 8, lettera i, DPA (rifusione)]. Le corti di alcuni Stati membri hanno ritenuto che questa disposizione, letta in combinato disposto con le norme generali della DPA (rifusione) possa essere interpretata come base sufficiente di un obbligo del richiedente a fornire impronte digitali (analizzabili) nell'ambito della

<sup>(159)</sup> Cfr. CGUE, *Mengesteb*, cit. alla nota 61, punti 75-103.

procedura d'asilo<sup>(160)</sup>. Alcuni obblighi dei richiedenti sono inoltre contenuti nell'articolo 13 della DPA (rifusione); il loro inadempimento può comportare conseguenze quali la cessazione della procedura di esame senza un esame sul merito [articolo 28, DPA (rifusione)] o lo svolgimento di una procedura accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito [articolo 31, paragrafo 8, lettera c, DPA (rifusione)]. Resta aperta la questione se l'obbligo per gli Stati membri di rilevare le impronte digitali sia anche applicabile laddove la persona non è stata fermata in relazione all'ingresso irregolare (e non presenta domanda d'asilo).

### 3.5.3 Cooperazione nell'identificazione dello Stato membro competente: comunicazione di informazioni durante il «colloquio personale Dublino»

L'articolo 5 del regolamento Dublino III concerne il «colloquio personale Dublino», che è effettuato al fine di raccogliere informazioni utili alle procedure Dublino<sup>(161)</sup>. Nella causa *Ghezelbash*, la CGUE ha stabilito che il colloquio personale Dublino, ai sensi dell'articolo 5, offre al richiedente l'opportunità di presentare informazioni pertinenti. La Corte ha statuito che il legislatore dell'Unione «ha deciso di coinvolgere in tale procedura i richiedenti asilo, obbligando gli Stati membri a informarli dei criteri di competenza e a offrire loro l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione di tali criteri»<sup>(162)</sup>. Inoltre, la stessa sentenza chiarisce che le **autorità** sono tenute a prendere in considerazione tutte le informazioni fornite dal richiedente<sup>(163)</sup>. A norma dell'articolo 13 della DPA (rifusione), gli Stati membri possono stabilire un obbligo di collaborazione in capo ai richiedenti, laddove «tali obblighi siano necessari ai fini del trattamento della domanda»<sup>(164)</sup>.

### 3.5.4 Presenza e messa a disposizione delle autorità

Il regolamento Dublino III non impone alcun obbligo esplicito al richiedente di essere presente e di mettersi a disposizione delle autorità una volta che lo Stato membro abbia adottato una decisione di trasferimento nei suoi confronti. È tuttavia chiaro dalle norme che governano i trasferimenti e il trattenimento che lo Stato membro ha la possibilità di attuare il trattenimento ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento Dublino III laddove sussista un «rischio notevole di fuga»<sup>(165)</sup>. L'articolo 2, lettera n, del regolamento Dublino III stabilisce esplicitamente che «rischio di fuga» significa «la sussistenza in un caso individuale di motivi basati su criteri obiettivi definiti dalla legge per ritenere che un richiedente o un cittadino di un paese terzo o un apolide oggetto di una procedura di trasferimento possa fuggire». Poiché tali criteri non sono fissati né dal regolamento stesso né da alcun altro atto giuridico della

<sup>(160)</sup> Cfr. ad esempio Tribunale amministrativo federale (Bundesverwaltungsgericht) (Germania), sentenza del 5 settembre 2013, case 10 C 1.13, DE:BVerwG:2013:050913U10C1.13.0. La decisione si riferisce principalmente agli obblighi dei richiedenti ai sensi della DPA. Ai sensi del diritto nazionale tedesco se una persona non si occupa della sua domanda, le autorità nazionali hanno facoltà di chiudere la procedura di asilo senza l'esame nel merito della domanda (articoli 32 e 33 della legge tedesca sull'asilo). Laddove il richiedente non fornisce impronte digitali analizzabili, ciò è considerato una mancanza di interesse nella procedura. Dal punto di vista giuridico, l'indisponibilità a fornire le impronte digitali è considerata una rinuncia alla procedura. Cfr. anche, Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 7 settembre 2012, causa 201104630/1/V1, NL:RVS:2012:396. Questa causa, non pubblicata, riguarda un richiedente che aveva alterato i suoi polpastrelli per impedire il rilevamento delle impronte digitali. Il Consiglio di Stato ha statuito che attraverso tale alterazione (oltre che la mancata presentazione di qualsivoglia documento etc.) egli aveva impedito al segretario di Stato di valutare le sue esigenze di protezione sulla base di evidenze oggettive quali impronte digitali e documentazione. Poiché tale comportamento era attribuibile al richiedente, la corte ha concluso che il segretario di Stato aveva agito correttamente nel rigettare la richiesta di protezione.

<sup>(161)</sup> Paragrafo 3.3.2 che precede, sul colloquio personale.

<sup>(162)</sup> CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 51.

<sup>(163)</sup> Cfr. *ibid.*, punto 53: «Gli obblighi, previsti all'articolo 5 di tale regolamento, di offrire ai richiedenti asilo l'opportunità di presentare le informazioni che consentano la corretta applicazione dei criteri di competenza fissati da detto regolamento e di garantire l'accesso di tali richiedenti alle sintesi dei colloqui effettuati a tal fine rischierebbero pertanto di essere privati di efficacia pratica qualora si escludesse che un'errata applicazione di tali criteri, che eventualmente non tenga conto delle informazioni presentate da detti richiedenti, possa essere oggetto di sindacato giurisdizionale». (Neretto aggiunto).

<sup>(164)</sup> L'articolo 13, paragrafo 1, recita: «Gli Stati membri impongono ai richiedenti l'obbligo di cooperare con le autorità competenti ai fini dell'accertamento dell'identità e degli altri elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 2 ('congiunti', 'paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza', 'domande d'asilo pregresse', 'itinerari di viaggio', 'documenti di viaggio'). Gli Stati membri possono imporre ai richiedenti altri obblighi di cooperazione con le autorità competenti nella misura in cui tali obblighi siano necessari ai fini del trattamento della domanda».

<sup>(165)</sup> Articolo 28, paragrafo 2; relativamente a tale requisito, cfr., ad esempio: Tribunale federale (Svizzera), sentenza del 2 maggio 2016, causa 2C\_207/2016, punto 4, e Corte Federale di Giustizia (Bundesgerichtshof) (Germania), ordinanza del 7 luglio 2016, causa VZB 21/16, DE:BGH: 2016:070716BVZB21.16.0, punto 5.

UE, la loro elaborazione spetta ai legislatori nazionali, che devono emanare una disposizione obbligatoria di applicazione generale, da applicare caso per caso<sup>(166)</sup>. Tuttavia, a norma dell'articolo 28 del regolamento Dublino III, il trattenimento è giustificato solo se la decisione di trattenere l'interessato «è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive». Questa norma può fornire agli Stati membri una base per l'introduzione dell'obbligo di firma o limitazioni alla libertà di circolazione. Va ricordato che l'articolo 28, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 2, lettera n, del regolamento Dublino III prevede una limitazione all'esercizio del diritto fondamentale alla libertà sancito dall'articolo 6 della Carta UE<sup>(167)</sup>. Se al richiedente non è stato ordinato di essere presente né è stata comunicata la data esatta e l'ora del trasferimento programmato, non vi è alcuna base giuridica che lo obblighi ad essere presente e disponibile nel luogo di residenza. L'obbligo di restare a disposizione durante la fase del trasferimento costituirebbe una restrizione della libertà di movimento dell'individuo, che richiederebbe giustificazione alla luce del diritto alla libertà di movimento di cui all'articolo 2 del protocollo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, o del diritto alla libertà sancito dall'articolo 6 della Carta UE.

### 3.5.5 Obbligo di rispettare la decisione di trasferimento

Il principio basilare è che una persona deve rispettare l'ordine di uno Stato che ha giurisdizione sopra di essa. La persona interessata è pertanto tenuta a rispettare tale decisione, una volta che essa sia definitiva e le sia stata adeguatamente notificata. Poiché a nessuna persona dovrebbe essere chiesto di violare il diritto al fine di rispettare la decisione, alla persona interessata dev'essere data la possibilità di rispettare la decisione senza violare la normativa in materia di immigrazione di altri Stati membri attraverso l'ingresso illegale nei loro territori. Al riguardo l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento di attuazione di Dublino prevede il rilascio di un lasciapassare<sup>(168)</sup> ai richiedenti al fine di agevolarne il trasferimento; inoltre, l'articolo 8, paragrafo 1, dello stesso regolamento impone allo Stato membro che effettua il trasferimento di consentire che esso avvenga «quanto prima»<sup>(169)</sup>. Se la persona non rispetta la decisione di trasferimento, lo Stato membro che ha disposto il trasferimento ha il diritto di eseguire il trasferimento e di ricorrere al trattenimento (articolo 28 del regolamento Dublino III). Le azioni intraprese dallo Stato membro a tal fine devono essere proporzionate e, a norma dell'articolo 29, paragrafo 1, del regolamento, lo Stato membro è tenuto ad assicurare che i trasferimenti «siano svolti in modo umano e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana». Secondo il dettato dell'articolo 30, paragrafo 3, del regolamento Dublino III, i costi del trasferimento, «con i propri mezzi», sono a carico dello Stato membro che effettua il trasferimento.

## 3.6 Legittimità di una decisione di trasferimento

In conformità all'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, una persona interessata da una decisione di trasferimento ha «diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale». (Cfr. anche sezione 3.8 di seguito in materia di mezzi di ricorso).

I paragrafi che seguono affrontano la questione dei motivi per i quali una decisione di trasferimento può essere impugnata proponendo ricorso.

<sup>(166)</sup> CGUE, *Al Chodor*, cit. alla nota 137, punti 28, 34 e 45. Cfr. anche Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (*Raad Voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers*) (Belgio), sentenza del 15 febbraio 2017, *Case 182 277*, che ha concluso che il fatto che una persona sia in fuga va verificato caso per caso e non si può evincere dal mero fatto che tale persona non sia presente presso il proprio alloggio o abbia cambiato luogo di residenza.

<sup>(167)</sup> CGUE, *Al Chodor*, cit. alla nota 137, punto 36.

<sup>(168)</sup> Il modello di lasciapassare è fornito nell'allegato IV del regolamento di esecuzione della Commissione.

<sup>(169)</sup> L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento di attuazione di Dublino sancisce che: «Lo Stato membro competente è tenuto a permettere quanto prima il trasferimento del richiedente e a fare in modo che nulla osti al suo ingresso».

### 3.6.1 Potenziali violazioni dell'articolo 4 della Carta UE

In conformità con la giurisprudenza costante della Corte, le norme di diritto secondario della UE, ivi incluse le disposizioni del regolamento Dublino III, devono essere interpretate e applicate conformemente ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta UE<sup>(170)</sup>. La proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, sancita all'articolo 4 della Carta, è, a questo proposito, di importanza fondamentale, fino al punto da essere assoluta, in quanto strettamente connessa al rispetto della dignità umana, sancito dall'articolo 1 della Carta<sup>(171)</sup>.

L' articolo 3, paragrafo 2, secondo sotto-paragrafo, del regolamento Dublino III stabilisce:

#### **Articolo 3, paragrafo 2, secondo sotto-paragrafo, del regolamento Dublino III**

Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente.

Tuttavia, la proibizione di trasferimento a norma dell'articolo 4 della Carta UE non è limitata ai rischi derivanti dall'esistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti negli Stati membri. La CGUE ha statuito, nella causa *CK e a.*, che «anche in assenza di ragioni serie di ritenere che sussistano carenze sistemiche nello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, il trasferimento di un richiedente asilo nel contesto del regolamento Dublino III può essere effettuato solo in condizioni in cui sia escluso che detto trasferimento comporti un rischio reale e acclarato che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti, ai sensi» dell'articolo 4 della Carta UE<sup>(172)</sup>. Il principio di *non-refoulement* derivante dall'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'articolo 4 della Carta UE pone una barriera assoluta al trasferimento verso un altro Stato membro qualora detto trasferimento esponga la persona interessata al rischio di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>(173)</sup>. La CGUE ha sottolineato che l'articolo 3 della Convenzione e l'articolo 4 della Carta UE corrispondono e, al riguardo, hanno lo stesso significato e fine, in conformità con l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta<sup>(174)</sup>. Pertanto, la «giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 3 della CEDU, [...] deve essere presa in considerazione per interpretare l'articolo 4 della Carta»<sup>(175)</sup>. Sono quindi proibiti tutti i trasferimenti Dublino che «comporti[no] un rischio reale che l'interessato subisca trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta»<sup>(176)</sup>.

Il rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta deve essere valutato in modo completo su base individuale, in linea con la giurisprudenza della Corte EDU<sup>(177)</sup>. Tale rischio include sia il rischio di respingimento diretto e indiretto («a catena»)<sup>(178)</sup>, sia il rischio derivante dal trasferimento

<sup>(170)</sup> CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punto 59.

<sup>(171)</sup> *Ibid.*, punto 59 e CGUE, *Aranyosi*, cit. alla nota 38, punti 85-86.

<sup>(172)</sup> CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punti 65, 92 e 93.

<sup>(173)</sup> Cfr. le seguenti decisioni di fondamentale importanza: Corte EDU, grande sezione, sentenza del 21 gennaio 2011, *MSS/Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09, e CGUE, *N.S. e a.*, cit. alla nota 32.

<sup>(174)</sup> Cfr. CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punto 67: «Infatti, occorre ricordare che il divieto di trattamenti inumani o degradanti previsto dall'articolo 4 della Carta corrisponde a quello previsto dall'articolo 3 della CEDU e, in tal misura, il suo senso e la sua portata sono, conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, gli stessi che conferisce detta convenzione».

<sup>(175)</sup> *Ibid.*, punto 68.

<sup>(176)</sup> *Ibid.*, punto 65.

<sup>(177)</sup> *Ibid.*, in cui la corte fa ampio riferimento alla giurisprudenza applicabile della Corte EDU.

<sup>(178)</sup> Cfr. in particolare Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, in cui sono sottolineati entrambi questi aspetti.

stesso (<sup>179</sup>). Nella sentenza *CK e a.*, la CGUE ha stabilito che una condizione speciale di salute può allo stesso modo essere rilevante in sede di valutazione. Dispone che: se un «un disturbo mentale o fisico particolarmente grave comportasse il rischio concreto e acclarato di un deterioramento significativo e irrimediabile dello stato di salute dell’interessato, tale trasferimento costituirebbe un trattamento inumano e degradante ai sensi» dell’articolo 4 della Carta (<sup>180</sup>).

In passato, la questione dei rispettivi standard probatori e dei potenziali effetti del principio di fiducia reciproca è stata affrontata al livello delle corti degli Stati membri (<sup>181</sup>). La giurisprudenza del 2017 della CGUE ha chiarito che la fiducia reciproca non può alterare la natura assoluta della protezione concessa dall’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e dell’articolo 4 della Carta (<sup>182</sup>).

Può anche configurarsi una violazione dell’articolo 4 della Carta (o rispettivamente dell’articolo 3 della Convenzione) qualora non sia possibile avere accesso alle procedure di asilo nello Stato membro competente. Per esempio nella causa *MSS/Belgio e Grecia*, la Corte EDU ha rilevato una violazione da parte della Grecia dell’articolo 13 in combinato disposto con l’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo poiché non era stato assicurato l’accesso ad una procedura di asilo equa ed efficiente (<sup>183</sup>).

La Corte EDU, nella sentenza *Tarakhel*, ha statuito che incombeva sulle autorità svizzere l’obbligo di ottenere specifiche garanzie individuali dalle controparti italiane al fine di prevenire la violazione dell’articolo 3 della CEDU nell’esecuzione del trasferimento di otto cittadini afgani dalla Svizzera all’Italia (<sup>184</sup>). La Corte ha basato il suo giudizio sullo stato del sistema di accoglienza in Italia, riguardo al quale ha osservato che «l’ipotesi che un numero significativo di richiedenti asilo trasferiti verso quel paese possano ritrovarsi privi di alloggio o alloggiati in strutture sovraffollate prive di privacy, o addirittura in condizioni insalubri o esposti a violenza, non è priva di fondamento». Alla luce di tale circostanza, la Corte ha sottolineato che le autorità svizzere erano tenute a «ottenere rassicurazioni dalle corrispondenti autorità italiane del fatto che all’arrivo in Italia i richiedenti saranno ospitati in strutture e in condizioni adatte all’età dei minori, e che la famiglia resterà unita» (<sup>185</sup>). Il Tribunale federale amministrativo svizzero ha statuito che tali garanzie devono essere considerate un prerequisito per una decisione di trasferimento, e pertanto devono essere ottenute prima dell’adozione della decisione e del suo riesame da parte della corte o del tribunale competente a livello nazionale (<sup>186</sup>). Pertanto, la mera assenza di tali garanzie potrebbe essere di per sé sufficiente a rendere la decisione di trasferimento Dublino illecita e impugnabile dal richiedente. Queste garanzie vanno distinte dalle modalità di trasferimento e da altre violazioni dei diritti umani nel corso della procedura di trasferimento.

Qualora, a norma dell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente, «lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l’esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa

(<sup>179</sup>) Cfr. CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punto 96, in cui la CGUE ha chiarito che è proibito il trasferimento che comporti una violazione dell’articolo 4 della Carta.

(<sup>180</sup>) Cfr. CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punto 74 e il suo riferimento alla sentenza del 13 dicembre 2016 della Grande sezione della Corte EDU, *Paposhvili v Belgium*, ricorso n. 41738/10, punto 74.

(<sup>181</sup>) Cfr. le interpretazioni divergenti date dal Tribunale amministrativo federale tedesco, decisione del 19 marzo 2014, *10B6/14*, DE:BVerwG:2014:190314B10B6.14.0 (con riferimento a una interpretazione restrittiva del testo della sentenza della CGUE nella causa *Abdullahi*, cit. alla nota 91) e dalla corte suprema del Regno Unito, sentenza del 19 febbraio 2014, *R (on the application of EM (Eritrea) v Secretary of State for the Home Department*, [2014] UKSC 12, che propugna l’utilizzo generale del «Soering test» (cfr. Corte EDU, *Soering v UK*, cit. alla nota 42) come prova pertinente. Anche la corte costituzionale austriaca ha sostenuto una stretta adesione al test elaborato dalla Corte EDU, cfr. Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*) (Austria), sentenza del 16 giugno 2014, *U2543/2013*, AT:VFGH:2014:U2543.2013, punto 2 delle considerazioni («*Erwägungen*») della corte. Altri Stati Dublino hanno elaborato test diversi, vedi ad esempio Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht/Tribunal administratif fédéral*) (Svizzera), sentenza del 16 agosto 2011, *D-2076/2010 (BVGE 2011/35)* che richiede «un rischio concreto e seri indicatori» di una potenziale violazione.

(<sup>182</sup>) Cfr. CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punti 58-65 (sugli standard probatori).

(<sup>183</sup>) Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit.. alla nota 173, punti 286 e segg.

(<sup>184</sup>) Corte EDU, *Tarakhel/Svizzera*, cit. alla nota 154.

(<sup>185</sup>) *Ibid.*, punto 120.

(<sup>186</sup>) Cfr. ad es. Tribunale amministrativo federale (Svizzera), sentenza del 12 marzo 2015, causa E-6629/2014, BVGE 2015/4, E.4.3.

essere designato come competente»<sup>(187)</sup>. Sebbene tale norma sia dichiarata espressamente solo laddove sia impossibile trasferire il richiedente a causa di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti nello Stato membro inizialmente designato come competente, laddove il trasferimento non sia possibile per altri motivi per i quali esso comporterebbe il rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta UE, non si esclude che lo Stato membro determinante possa agire allo stesso modo. Va ricordato che uno Stato membro può decidere di effettuare esso stesso l'esame della domanda di protezione internazionale avvalendosi della «clausola discrezionale» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III<sup>(188)</sup>. Tuttavia, in circostanze come quelle esaminate nella causa *CK e altri*, che riguardavano le condizioni di salute del richiedente asilo, la CGUE ha statuito che l'articolo 17, paragrafo 1, letto alla luce dell'articolo 4 della Carta, non può essere interpretato nel senso che implicherebbe un **obbligo** in capo a detto Stato membro di farne quindi applicazione<sup>(189)</sup>.

Qualora non sia possibile eseguire un trasferimento verso un altro Stato membro in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, primo sotto-paragrafo, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente (articolo 3, paragrafo 2, primo sotto-paragrafo, del regolamento Dublino III)<sup>(190)</sup>.

### **3.6.2 Applicazione dei criteri di cui al capo III per la determinazione dello Stato membro competente**

Il capo III del regolamento Dublino III stabilisce i criteri applicabili per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Pertanto, lo Stato membro competente «[è determinato] sulla base della situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato domanda di protezione internazionale per la prima volta in uno Stato membro» (articolo 7, paragrafo 2).

Vi sono due serie di criteri: quelli intesi a proteggere l'unità familiare (articoli da 8 a 11) e quelli relativi alla competenza «dello Stato membro che ha svolto il ruolo principale nell'ingresso o nel soggiorno del richiedente sul territorio degli Stati membri»<sup>(191)</sup> (articoli da 12 a 15). Questi criteri sono elencati in sintesi nella tabella 15 di seguito, insieme ai riferimenti alla giurisprudenza pertinente, e «si applicano nell'ordine nel quale sono definiti dal presente capo» (articolo 7, paragrafo 1).

<sup>(187)</sup> Cfr. anche CGUE, *n. S. e a.*, cit. alla nota 32, punto 107: «l'impossibilità di trasferire il richiedente asilo verso lo Stato membro competente] impone allo Stato membro che doveva effettuare tale trasferimento di proseguire l'esame dei criteri di cui al medesimo capo, per verificare se uno dei criteri ulteriori permetta di identificare un altro Stato membro come competente a esaminare la domanda di asilo».

<sup>(188)</sup> Cfr. paragrafo 3.6.3 di seguito.

<sup>(189)</sup> Cfr. CGUE, *CK e a.*, cit. alla nota 32, punto 88, e paragrafo 3.6.3 di seguito. Per le altre situazioni nelle quali la CGUE ha osservato che l'uso della clausola discrezionale può diventare obbligatorio, cfr. le pronunce pregiudiziali della CGUE nelle cause *K*, cit. alla nota 86, punto 40, e *Puid*, cit. alla nota 83, punto 35.

<sup>(190)</sup> Cfr. sottosezione 3.6.2 che segue.

<sup>(191)</sup> Cfr. proposta Dublino III della Commissione, cit. alla nota 87, pagg. 5-6.

**Tabella 15: Elenco gerarchico dei criteri in forma sintetica (192)**

Criteri concepiti per proteggere l'unità familiare.

Articolo 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un membro della famiglia, un fratello o parente che possa occuparsi di lui/lei, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore. In mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente, è competente lo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore.</li> <li>• <i>MA e a., 6 giugno 2013</i></li> </ul>
Articolo 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se un familiare del richiedente è stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, tale Stato membro è competente purché gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto.</li> </ul>
Articolo 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se un familiare di un richiedente ha presentato in uno Stato membro una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una prima decisione di merito, detto Stato membro è competente, sempre che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto.</li> </ul>
Articolo 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quando diversi familiari e/o fratelli minori non coniugati presentano una domanda di protezione internazionale nel medesimo Stato membro simultaneamente, o in date sufficientemente ravvicinate perché le procedure di determinazione dello Stato competente possano essere svolte congiuntamente, e dove l'applicazione del criteri di Dublino determinerebbe che queste vengano condotte separatamente, è competente lo Stato membro che i criteri designano come competente per l'esame delle domande del maggior numero di familiari o, negli altri casi, lo Stato membro competente per l'esame della domanda del più anziano di essi.</li> </ul>

(192) Questa tabella contiene unicamente le norme generali, al fine di fornire un quadro generale. I criteri sono esposti in maggior dettaglio nel seguito.

## Criteri relativi alla competenza per l'ingresso.

### Articolo 12, paragrafo 1

- Se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato tale titolo. Se il richiedente ha più di un titolo di soggiorno o il titolo è già scaduto, si applicano le norme specifiche di cui all'articolo 12, paragrafi 3 e 4.
- *Ghezelbash*, 7 giugno 2016

### Articolo 12, paragrafo 2

- Se il richiedente è titolare di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato tale visto. Se è presente più di un visto o il visto è già scaduto si applicano le norme specifiche di cui all'articolo 12, paragrafi 3 e 4.

### Articolo 13, paragrafo 1

- Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.
- *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, 6 settembre 2017; *Jafari*, 26 luglio 2017; *AS* 26 luglio 2017.

### Articolo 13, paragrafo 2

- Quando uno Stato membro non può o non può più essere ritenuto responsabile ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo e quando è accertato che il richiedente — entrato illegalmente nei territori degli Stati membri o del quale non si possano accettare le circostanze dell'ingresso — ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

### Articolo 14

- Se un cittadino di un paese terzo o un apolide entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di protezione internazionale compete in questo caso a tale Stato membro.

### Articolo 15

- Quando la volontà di chiedere la protezione internazionale è manifestata nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda.

L'erronea applicazione di questi criteri contenuti nel capo III del regolamento Dublino III per la determinazione dello Stato membro competente può essere impugnata ricorrendo in appello. A tale riguardo, la CGUE ha precisato che «un richiedente asilo possa invocare, nell'ambito di un ricorso presentato avverso una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti, l'errata applicazione di un criterio di competenza di cui al capo III di detto regolamento» e che questi ha inoltre il diritto di addurre prove pertinenti alla determinazione della competenza<sup>(193)</sup>. La CGUE, nella sentenza *Ghezelbash*, stabilisce gli obblighi dei giudici che esaminano un ricorso fondato sull'erronea applicazione del criterio come segue: l'organo giudiziario deve «verificare se i criteri di competenza fissati dal legislatore dell'Unione siano stati correttamente applicati»<sup>(194)</sup>.

Per quanto riguarda la giurisprudenza della CGUE in relazione a questi articoli del regolamento Dublino III, si rimanda per maggiori informazioni sulla sentenza CGUE nel *MA e altri* al paragrafo 3.4 sulle garanzie procedurali applicate ai minori, e sulla sentenza *Ghezelbash* al paragrafo 3.1.1 sulla determinazione della responsabilità; 3.1.2 sull'accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale; 3.3 sul diritto di informazione e ad un colloquio personale; 3.5.3 sulla cooperazione per la determinazione dello Stato membro competente: comunicazione di informazioni nel «colloquio personale Dublino»; 3.8.1 sull'ambito di applicazione (formale) del ricorso.

Inoltre, nel contesto degli arrivi su larga scala di richiedenti asilo verificatisi nell'area di Dublino nel 2015 e 2016, la CGUE si è pronunciata sull'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, in tre diverse sentenze. Nella sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, la CGUE ha sostenuto che una deroga all'articolo 13, paragrafo 1, per effetto di una decisione del Consiglio a norma dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE è legale se la decisione del Consiglio è basata su criteri obiettivi e non «costituisce una misura manifestamente inadatta a contribuire al raggiungimento del suo obiettivo»<sup>(195)</sup>. La Corte ha inoltre sottolineato che la decisione del Consiglio in materia di ricollocamento<sup>(196)</sup> prevede soltanto una deroga temporanea dell'articolo 13, paragrafo 1, di cui all'articolo 3, paragrafo 1<sup>(197)</sup>. Nella causa *Jafari*, la CGUE in relazione all'articolo 13, paragrafo 1, sostiene che una persona «ha "varcato illegalmente" la frontiera di detto primo Stato membro ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, tanto nel caso in cui tale attraversamento sia stato tollerato o autorizzato in violazione delle norme applicabili, quanto nell'ipotesi in cui sia stato autorizzato invocando ragioni umanitarie e in deroga alle condizioni di ingresso generalmente imposte ai cittadini di paesi terzi»<sup>(198)</sup>. La CGUE ha ribadito che il criterio dell'articolo 13, paragrafo 1, rimane vigente anche «in una situazione caratterizzata dall'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere protezione internazionale»<sup>(199)</sup>. Al riguardo la CGUE ha inoltre chiarito il fatto di tollerare «l'ingresso sul territorio di tali cittadini, che non soddisfano le condizioni di ingresso imposte, in linea di principio, in tale primo Stato membro, non deve essere qualificato come 'visto' ai sensi dell'articolo 12 del regolamento Dublino III»<sup>(200)</sup>. Pertanto, un visto deve essere rilasciato conformemente al codice dei «visti» della UE per soddisfare la definizione di visto utilizzata nell'articolo 12 e nell'articolo 2, lettera m. Inoltre, la CGUE ha chiarito nella causa *AS* che «l'erronea applicazione

<sup>(193)</sup> CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77, punto 61.

<sup>(194)</sup> *Ibid.*, punto 54.

<sup>(195)</sup> Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria/Consiglio dell'Unione europea* EU:C:2017:631, punti da 206 a 278.

<sup>(196)</sup> Consiglio della UE, *decisione (UE) del Consiglio 2015/1601 del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, GU 2015 L 248, pag. 80.

<sup>(197)</sup> Cfr. CGUE, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, cit. alla nota 195, punti 69-79. La CGUE ha sostenuto che la deroga era chiaramente circoscritta e temporanea, pertanto soddisfaceva i criteri previsti dall'articolo 78, paragrafo 3, TFUE.

<sup>(198)</sup> Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, EU:C:2017:586, *Khadija Jafari e Zainab Jafari/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, punto 92 e (con lo stesso senso) CGUE, Grande Sezione, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-490/16, *A.S./Repubblica Slovenia*, EU:C:2017:585, punto 42. Per maggiori informazioni sulla sentenza *Jafari* cfr. anche il seguente paragrafo 3.8.1.

<sup>(199)</sup> CGUE, *Jafari*, cit. alla nota 198, punto 93 e CGUE, *A.S., ibid.*, punto 40.

<sup>(200)</sup> Cfr. CGUE, *Jafari*, cit. alla nota 198, punto 58.

del criterio di competenza attinente all’attraversamento irregolare della frontiera di uno Stato membro» può essere invocata in una procedura d’impugnazione (<sup>201</sup>).

Il seguente paragrafo 3.6.3 affronta le disposizioni degli articoli 16 e 17 del regolamento Dublino III sulle persone a carico e sulle clausole discrezionali. Come illustrato in modo più approfondito in tale paragrafo, l’articolo 16 identifica le circostanze in cui gli Stati membri devono «lasciare insieme o ricongiungere» i familiari a carico, e pertanto costituisce un «quasi criterio «per la determinazione della competenza. L’articolo 17 permette agli Stati membri di derogare dai criteri di competenza, in particolare per motivi umanitari e caritatevoli.

L’articolo 3, paragrafo 2, del predetto regolamento prevede che «quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata». Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, «lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente» (articolo 3, paragrafo 2, terzo sottoparagrafo). I criteri contenuti nell’articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino mirano dunque ad assicurare una chiara determinazione dello Stato membro competente per ciascuna domanda d’asilo presentata in uno Stato membro del sistema di Dublino.

### 3.6.3 Persone a carico e clausole discrezionali

Il capo IV del regolamento Dublino III definisce chi rientra nella definizione di «persone a carico» e il funzionamento delle «clausole discrezionali».

L’articolo 16, paragrafo 1, del regolamento Dublino III impone l’obbligo di «lasciare insieme o ricongiungere» il richiedente e i familiari a carico. L’articolo dispone che:

#### **Articolo 16, paragrafo 1, del regolamento Dublino III**

Laddove a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata un richiedente sia dipendente dall’assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri o laddove un figlio, un fratello o un genitore legalmente residente in uno degli Stati membri sia dipendente dall’assistenza del richiedente, gli Stati membri lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con tale figlio, fratello o genitore, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d’origine, che il figlio, il fratello, il genitore o il richiedente siano in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto.

In linea con la sentenza K della CGUE (relativa all’articolo 15, paragrafo 2, del regolamento Dublino II), risulta chiaro dal testo dell’articolo 16, paragrafo 1, del regolamento Dublino III che è irrilevante se la persona a carico è il richiedente o suo «figlio, fratello o genitore» (<sup>202</sup>).

L’articolo 16, paragrafo 2, traduce l’obbligo di «lasciare insieme o ricongiungere» in azioni dovute dagli Stati membri interessati, nel seguente modo:

(<sup>201</sup>) CGUE, A.S., cit. alla nota 198, punto 35.

(<sup>202</sup>) Cfr. CGUE, sentenza K, cit. alla nota 86, punto 36.

### Articolo 16, paragrafo 2, del regolamento Dublino III

Se il figlio, il fratello o il genitore di cui al paragrafo 1 risiede legalmente in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il richiedente, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui il figlio, il fratello e o il genitore risiede legalmente, a meno che la salute del richiedente non impedisca allo stesso, per un periodo di tempo significativo, di recarsi in detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui si trova il richiedente. Detto Stato membro non è soggetto all'obbligo di condurre il figlio, il fratello o il genitore del richiedente nel suo territorio.

La CGUE ha chiarito che «l'obbligo di lasciare "di regola" insieme il richiedente asilo e l'"altro" parente [...] va inteso nel senso che uno Stato membro può derogare a tale obbligo di lasciare insieme le persone interessate solamente se una deroga del genere è giustificata dall'esistenza di una situazione eccezionale»<sup>(203)</sup>. Pertanto, quest'obbligo determina la competenza in base al principio dell'unità del nucleo familiare qualora non esistano situazioni eccezionali. Va rappresentato, tuttavia, che la definizione dei beneficiari di cui all'articolo 16 è limitata al richiedente e a «suo figlio, fratello o genitore legalmente residente in uno degli Stati membri». A tale riguardo, l'ambito di applicazione dell'articolo 16 è più limitato rispetto al precedente articolo 15, paragrafo 2, del regolamento Dublino II. Un caso come quello della causa K (cui si applica l'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento Dublino II) esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'articolo 16, giacché la relazione tra la suocera e la nuora<sup>(204)</sup> non rientra nel potenziale gruppo di beneficiari dell'articolo 16. Un caso del genere, può dar luogo alla riunione o al ricongiungimento delle persone in questione solo in caso di applicazione delle clausole discrezionali (nello specifico dell'articolo 17, paragrafo 2).

Le condizioni dell'articolo 17, paragrafo 1, note come «clausola di sovranità» e dell'articolo 17, paragrafo 2, note come «clausola umanitaria» sono definite come segue:

### Articolo 17, paragrafo 1 e 2, primo sottoparagrafo, del regolamento Dublino III

1. [i]n deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento.
2. Lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16. Le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto.

Queste due clausole di cui all'articolo 17, entrambe discrezionali, fanno parte del sistema Dublino sin dalla sua istituzione<sup>(205)</sup>. L'applicazione delle clausole discrezionali significa dare attuazione al diritto dell'Unione nell'ottica dell'articolo 51 della Carta della UE ed è pertanto disciplinata dalla Carta<sup>(206)</sup>. Il considerando 17 precisa che uno Stato membro «dovrebbe

<sup>(203)</sup> CGUE, causa K, cit. alla nota 86, punto 46.

<sup>(204)</sup> Per i fatti della causa a tale riguardo si veda: CGUE, causa K, cit. alla nota 86, punto 17.

<sup>(205)</sup> Cfr. articolo 29, paragrafo 4 e articolo 36, convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, 19 giugno 1990, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19 (applicazione dell'accordo di Schengen); articolo 3, paragrafo 4 e articolo 9, della convenzione di Dublino (n. 7); e articolo 3, paragrafo 2 e articolo 15, del regolamento Dublino II.

<sup>(206)</sup> Cfr. CGUE, sentenza N.S. e a., cit. alla nota 32, punto 69; e CGUE, C.K. e a., cit. alla nota 32, punto 54.

poter derogare ai criteri di competenza, in particolare per motivi umanitari e caritatevoli, al fine di consentire il ricongiungimento di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela [...]».

La clausola umanitaria di cui all'articolo 17, paragrafo 2, differisce dalla clausola di sovranità in termini di finalità e di procedimento. L'articolo 17, paragrafo 2, intende, secondo la sua formulazione, procedere al ricongiungimento del richiedente con «persone legate da qualsiasi vincolo di parentela» presenti in un altro Stato membro. La domanda è soggetta a tre condizioni:

- 1) lo Stato accertante o lo Stato competente devono inviare una richiesta prima che venga presa la «prima decisione nel merito» della domanda di protezione;
- 2) le persone interessate devono esprimere il loro consenso per iscritto; e
- 3) lo Stato richiesto deve rispondere entro due mesi <sup>(207)</sup> e, in caso di rigetto, dichiarare la relativa motivazione.

La CGUE non ha ancora chiarito del tutto o affermato esplicitamente le situazioni particolari nelle quali l'uso delle clausole discrezionali da parte di uno Stato membro possa essere oggetto di ricorso <sup>(208)</sup>. Finora ha solo indicato la possibilità che l'obbligatorietà della clausola di sovranità possa essere necessaria in presenza di «una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente in una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole» <sup>(209)</sup>. Nella sentenza emessa nella causa *CK e altri/Slovenia*, la CGUE dichiara che le disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, interpretate alla luce dell'articolo 4 della Carta, in una situazione come quella in questione nel procedimento principale, non possono essere interpretate nel senso che tale articolo implichi un obbligo dello Stato membro ad utilizzarle <sup>(210)</sup>. Nell'ottica di un'interpretazione nel suo insieme, ciò significa che «in una situazione come quella di cui trattasi», le misure cautelari o il rinvio devono essere considerati prima dalle autorità degli Stati membri <sup>(211)</sup>. La clausola discrezionale può, tuttavia, secondo la Corte, essere utilizzata se lo stato di salute della persona «non dovesse migliorare a breve termine» o se una sospensione di lunga durata «rischiasse di aggravare lo stato dell'interessato». La CGUE non ha considerato l'utilizzo dell'articolo 17, paragrafo 1, come un obbligo nel caso di CK e della sua famiglia <sup>(212)</sup>.

Nel contesto nazionale, alcuni giudici degli Stati membri hanno, tuttavia, sancito che l'utilizzo delle clausole discrezionali da parte degli Stati membri può comunque essere sottoposto a controllo giurisdizionale inter alia laddove sussistano ragioni umanitarie <sup>(213)</sup>. Nella maggior parte dei casi in cui il trasferimento non è legittimo ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, o non può essere effettuato per qualsivoglia altro motivo, lo Stato membro in cui l'individuo soggiorna in quel momento diventerà lo Stato membro competente per l'esame della domanda

<sup>(207)</sup> Tuttavia, giacché l'articolo 17, paragrafo 2, non deve essere inteso come un criterio, non rispondere entro il termine stabilito non costituisce un'accettazione implicita.

<sup>(208)</sup> Cfr. CGUE, sentenza *N.S. e a.*, cit. alla nota 32, punto 69; e CGUE, *C.K. e a.*, cit. alla nota 32, punto 54.

<sup>(209)</sup> Cfr. CGUE, *Puid*, cit. alla nota 83, punto 35: «È necessario, tuttavia, che lo Stato membro in cui si trova il richiedente asilo badi a non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, detto Stato è tenuto a esaminare esso stesso la domanda conformemente alle modalità previste all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento» e CGUE *N.S. e a.*, cit. alla nota 32, punto 108.

<sup>(210)</sup> CGUE, *C.K. e a.*, cit. alla nota 32, punti 88 e 97.

<sup>(211)</sup> CGUE, *C.K. e a.*, cit. alla nota 32, punti 77-87.

<sup>(212)</sup> CGUE, *C.K. e a.*, cit. alla nota 32, punto 88.

<sup>(213)</sup> Cfr. per esempio il Tribunale amministrativo ceco di secondo grado che richiede che l'autorità amministrativa esprima le motivazioni per cui le clausole discrezionali non sono state applicate in casi in cui vi sono situazioni particolari tali da implicare la loro attuazione. La discrezionalità dell'autorità amministrativa è a tal proposito sottoposta a un controllo circoscritto dei tribunali amministrativi al fine di assicurare che l'autorità amministrativa non abbia superato il suo margine di discrezionalità (se applicare le clausole discrezionali o meno) o che non ne abbia abusato: Tribunale amministrativo supremo (Cechia), sentenza del 5 gennaio 2017, n. 2 Azs 222/2016-24, *JDCV v Ministry of Interior*, e Tribunale amministrativo supremo (Cechia), sentenza del 12 gennaio 2017, n. 5 Azs 229/2016-44, *OO v Ministry of Interior*, entrambi disponibili in lingua ceca su [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Ciò non significa che l'esito di tali cause preveda sempre l'annullamento della decisione di Dublino. Cfr. per esempio Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 19 febbraio 2016, causa 201505706/1/V3, NL:RVS:2016:563. Il Segretario di Stato utilizza la clausola discrezionale di cui all'articolo 17 in senso restrittivo e generalmente il Consiglio di Stato approva questa pratica nella maggior parte dei casi. Nel caso a cui si fa riferimento, egli poteva ragionevolmente ritenere che le circostanze della moglie del richiedente, di nazionalità olandese ed in attesa del loro bambino, non lo obbligassero all'utilizzo della clausola discrezionale. Il Tribunale amministrativo federale svizzero ha inoltre ritenuto che la decisione di non applicare la clausola discrezionale deve essere motivata dalla Segreteria di Stato dell'immigrazione. Se tale motivazione non viene fornita o è insufficiente, la decisione sarà sospesa e rimandata alla Segreteria di Stato, cfr. Tribunale amministrativo federale (Svizzera), sentenza del 13 marzo 2015, causa E-641/2014, *BVGE 2015/9*, punto 8.

di protezione internazionale. Tuttavia, diversi organi giudiziari di grado superiore degli Stati membri hanno identificato l'esistenza di un obbligo che impone l'utilizzo della clausola di sovranità in determinate circostanze e di un rispettivo diritto di presentare ricorso<sup>(214)</sup>. Di converso, l'High Court irlandese ha respinto la tesi sull'esistenza di tale obbligo e ha ritenuto che l'articolo 17 «conferisca un ampio potere sovrano discrezionale indipendentemente dalle condizioni o dalle politiche»<sup>(215)</sup>.

In questo contesto, è opportuno ribadire che la clausola di sovranità e la clausola umanitaria sono state concepite, in particolare, come potenziali rimedi finalizzati a garantire il rispetto di «interessi preminenti» quali il rispetto della vita familiare o l'interesse superiore del minore derivante dal regolamento Dublino III (considerando da 13 a 16)<sup>(216)</sup>. Una volta accertato che la misura intesa avrebbe conseguenze negative sulla vita familiare, si procede all'applicazione di quanto stabilito dall'articolo 8 della CEDU e dall'articolo 7 della Carta della UE<sup>(217)</sup>. Seguono due obblighi generali ai quali le autorità devono adempiere:

- 1) valutare debitamente e prendere in considerazione l'impatto della misura prevista in materia di vita familiare,
- 2) trovare il giusto equilibrio tra l'interesse del richiedente nell'unità del nucleo familiare e l'interesse pubblico nel sostenere la misura<sup>(218)</sup>.

Il considerando 14 stabilisce che il «rispetto della vita familiare dovrebbe costituire un criterio fondamentale nell'applicazione, da parte degli Stati membri, del presente regolamento». Ciò conferma e rafforza la necessità di rispettare entrambi gli obblighi nelle procedure di Dublino.

Nel contesto della protezione della vita familiare, e indipendentemente dagli obblighi derivanti dall'articolo 8 della CEDU e dall'articolo 7 della Carta, la CGUE ha confermato nella sentenza *K*, che l'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento n. 343/2003 implica un «obbligo [di] lasciare "di regola" [...] insieme il richiedente asilo e l'"altro" parente»<sup>(219)</sup>. Ciò può, inoltre, essere rilevante per i casi di dipendenza che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 16 giacché lo scopo della clausola umanitaria è «permettere agli Stati membri di poter derogare ai criteri di competenza in merito alla suddivisione delle competenze tra gli Stati membri per permettere la riunione dei membri di una stessa famiglia quando ciò è reso necessario da motivi umanitari»<sup>(220)</sup>. Per i casi di dipendenza, la CGUE ha chiarito che «[q]uesto va inteso nel senso che uno Stato membro può derogare a tale obbligo di lasciare insieme le persone interessate solamente se una deroga del genere è giustificata dall'esistenza di una situazione eccezionale»<sup>(221)</sup>.

<sup>(214)</sup> Cfr. per esempio Corte costituzionale (Austria), *U2543/2013*, cit. alla nota 181, che inoltre si riferisce alla sua giurisprudenza generale secondo cui è possibile impugnare la mancata applicazione della clausola di sovranità dinanzi a un organo giudiziario. Allo stesso fine, il Tribunale amministrativo federale (Svizzera), E-641/2014 (*BVGE 2015/9*), cit. alla nota 213, ha ritenuto che la mancata applicazione della norma nazionale relativa alla clausola di sovranità può essere impugnata dinanzi a un organo giudiziario e che il giudice di prima istanza è obbligato a valutare se l'applicazione della clausola di sovranità è necessaria in ogni decisione di Dublino. Anche i tribunali tedeschi hanno ritenuto in un numero significativo di casi che l'applicazione della clausola di sovranità è obbligatoria e la sua mancata applicazione può essere impugnata dinanzi a un organo giudiziario (per una visione d'insieme su questi casi si veda la banca dati della giurisprudenza Dublino alla pagina [asyl.net](http://asyl.net)).

<sup>(215)</sup> Cfr. Alta Corte (Irlanda), sentenza del 26 luglio 2017, *U/Refugee Appeals Tribunal e altri* [2017] IEHC 490.

<sup>(216)</sup> Cfr. Dublino II proposta della Commissione, cit. alla nota 129, pag. 192 del progetto di articolo 16: «Il paragrafo 1, dell'articolo 16 riprende senza modifiche l'articolo 9 della convenzione di Dublino. Questa disposizione, detta "clausola umanitaria", è stata utilizzata soprattutto per prevenire o rimediare alla dispersione dei membri della medesima famiglia che potrebbe derivare, in alcuni casi, da un'applicazione letterale dei criteri di competenza» e dal progetto di articolo 3: «Tuttavia, uno Stato membro può decidere in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico, di accettare l'esame di una domanda d'asilo presentatagli da un cittadino di un paese terzo, anche se detto Stato non sarebbe competente in applicazione dei criteri del regolamento».

<sup>(217)</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 29 luglio 2010, *Mengesha Kimfe/Svizzera*, ricorso n. 24404/05, punti 61-63.

<sup>(218)</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, decisione del 7 maggio 2013, *LH e VS/Belgio*, ricorso n. 67429/10, punti 72-74 (dovere di valutare); Corte EDU, *Kimfe, ibid.*, punto 7 (dovere di trovare il giusto equilibrio).

<sup>(219)</sup> Cfr. CGUE, sentenza *K*, cit. alla nota 86, punto 46.

<sup>(220)</sup> *Ibid.*, punto 40.

<sup>(221)</sup> *Ibid.*, punto 46.

Con riguardo ad altre situazioni in cui si applicano ragioni umanitarie, la CGUE non ha ancora pronunciato una sentenza. Tuttavia, è chiaro dalla sentenza *K* che se tali ragioni umanitarie esistono, gli Stati membri hanno l'obbligo di cercare attivamente un rapido ricongiungimento dei familiari (222). A tal proposito, potrebbe inoltre essere necessario non limitarsi ai requisiti formali di una richiesta di «presa in carico» se le ragioni umanitarie prevalgono. La CGUE nella sentenza *K* ha dichiarato che «un requisito simile sarebbe puramente un *pro forma*» (223). In tale contesto, il Tribunale amministrativo federale svizzero ha dichiarato in una causa in cui il marito di un richiedente asilo in Svizzera si trovava in Grecia che inviare una richiesta ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, era obbligatorio per facilitare l'arrivo del marito in Svizzera (224).

### 3.6.4 Cessazione delle competenze a norma dell'articolo 19

Un ricorso, oltre ad impugnare la corretta applicazione del criterio, può essere anche inteso a stabilire se la responsabilità di uno specifico Stato membro è cessata ai sensi dell'articolo 19.

Nella causa *Karim*, la CGUE ha precisato che il richiedente ha il diritto di addurre prove a tale riguardo (225) e che l'organo giudiziario che si occupa di questo caso deve valutare le allegazioni addotte dal richiedente (226).

### 3.6.5 Diritti procedurali

Se i diritti procedurali dei richiedenti sono violati dallo Stato membro che esegue la procedura Dublino, la persona interessata può basare un ricorso su tale violazione delle garanzie procedurali o delle norme procedurali di cui al regolamento Dublino III (227).

Nel contesto della direttiva rimpatri, la CGUE ha stabilito che se la decisione adottata successivamente ad una violazione dei diritti procedurali debba essere considerata illecita o meno dipende dalla questione se, in mancanza della violazione, l'esito della procedura sarebbe stato o meno differente (228). Se la decisione viene ritenuta illecita, sulla base delle previsioni della legislazione nazionale sui ricorsi in materia di asilo, questo può dar luogo ad un annullamento della decisione e ad un rinvio all'autorità competente a livello amministrativo per un appropriato procedimento decisionale o ad una decisione giudiziaria in merito alla questione della competenza, nei casi in cui il rinvio a tale autorità non è previsto (229).

## 3.7 Notifica di una decisione di trasferimento

Come per il diritto di informazione (articolo 4) e il diritto al colloquio personale (articolo 5), la creazione della sezione IV nel regolamento Dublino III sulle garanzie procedurali che contiene disposizioni sulla notifica di una decisione di trasferimento (articolo 26) e sui mezzi di ricorso (articolo 27) è una novità introdotta dal regolamento Dublino III. La proposta Dublino III della

(222) *Ibid.*, punti 48-53.

(223) *Ibid.*, punto 51.

(224) Cfr. Tribunale amministrativo federale (Svizzera), sentenza del 9 ottobre 2013, *D-3349/2013*.

(225) Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza del 7 giugno 2016, causa C-155/15, *George Karim contro Migrationsverket*, EU:C:2016:410, punto 21.

(226) *Ibid.*, punto 26: «Pertanto, al fine di garantire che la decisione di trasferimento impugnata sia stata adottata a seguito di una corretta applicazione della procedura di determinazione dello Stato membro competente prevista da tale regolamento, il giudice investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento deve poter esaminare le allegazioni di un richiedente asilo che deduce la violazione della norma contenuta nell'articolo 19, paragrafo 2, secondo comma, di detto regolamento».

(227) Cfr. CGUE, *Shiri*, cit. alla nota 131; CGUE, *Mengesteb*, cit. alla nota 61, punti 45 e 49.

(228) Cfr. CGUE, sentenza del 10 settembre 2013 nella causa C-383/13 PPU, *M.G. e N.R. contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, ECLI:EU:C:2013:533, punto 38.

(229) Per maggiori informazioni sulle specificità dei sistemi giurisdizionali nazionali e i suoi effetti nell'interpretazione della legge, si veda *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica* cit. alla nota 1, sezione 3.6, pagg. 84-89.

Commissione ha specificato che la sezione IV ha l'obiettivo di garantire il diritto di impugnare una decisione di Dublino in linea con le norme giuridiche internazionali ed europee al fine di assicurare l'accesso a un ricorso giudiziale effettivo<sup>(230)</sup>. La notifica della decisione alla persona interessata è un elemento essenziale del diritto di presentare ricorso ed è radicata nei principi fondamentali del diritto di difesa e del diritto ad una buona amministrazione.

A norma dell'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, la notifica comprende sia la decisione di trasferimento che, se del caso, la decisione di non esaminare la domanda di protezione internazionale<sup>(231)</sup>. Se l'interessato è rappresentato da un avvocato, o da un altro consulente legale, «gli Stati membri possono scegliere di notificare la decisione a tale avvocato o consulente legale invece che all'interessato e, se del caso, comunicare la decisione all'interessato»<sup>(232)</sup>.

A norma dell'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, la decisione deve contenere informazioni sui mezzi di ricorso disponibili, ivi incluse informazioni sul diritto di chiedere l'effetto sospensivo, se del caso, e sui termini applicabili per il ricorso e per il trasferimento. Ove necessario, la decisione deve contenere le «informazioni relative al luogo e alla data in cui l'interessato deve presentarsi, nel caso in cui si rechi nello Stato membro competente con i propri mezzi». Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sulle persone o sugli enti che possono fornire assistenza legale all'interessato gli siano comunicate unitamente alla decisione sempre che non siano già state comunicate in precedenza (articolo 26, paragrafo 2, secondo comma, regolamento Dublino III). A tale riguardo, la sezione IV pone un forte accento sull'importante ruolo della rappresentanza legale e della consulenza legale.

L'articolo 26, paragrafo 3, stabilisce quanto segue:

### **Articolo 26, paragrafo 3, del regolamento Dublino III**

Qualora l'interessato non sia assistito o rappresentato da un avvocato o da un altro consulente legale, gli Stati membri lo informano dei principali elementi della decisione, e in ogni caso dei mezzi di impugnazione disponibili e dei termini per esperirli, in una lingua che il richiedente capisce o che è ragionevole supporre possa capire.

Oltre ai «mezzi di impugnazione disponibili e ai termini per esperirli» esplicitamente menzionati, le parti principali della motivazione devono sempre essere a disposizione del richiedente in una lingua che il richiedente «capisce o che è ragionevole supporre possa capire». Il riferimento a «una lingua che il richiedente capisce o che è ragionevole supporre possa capire» viene utilizzato in numerose altre disposizioni delle norme del CEAS nel contesto del diritto di informazione dei richiedenti<sup>(233)</sup>.

Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di attuazione di Dublino, il trasferimento può «avvenire in uno dei modi seguenti»: 1) «su iniziativa del richiedente, con fissazione di un termine ultimo»; 2) sotto forma di partenza controllata; oppure 3) sotto scorta. L'articolo 8 del regolamento di attuazione di Dublino lascia agli Stati membri il compito di discutere al fine di concordare le modalità di trasferimento e altri dettagli.

<sup>(230)</sup> Proposta Dublino III della Commissione, cit. alla nota 87, pag. 12.

<sup>(231)</sup> Qualora il richiedente abbia ritirato la domanda di protezione internazionale o questa sia stata respinta non è previsto alcun obbligo per lo Stato membro competente di esaminare la domanda, cfr. articolo 18, paragrafo 1, lettera c e d e paragrafo 2.

<sup>(232)</sup> In alcune procedure nazionali quali la «procedura degli otto giorni» dei Paesi Bassi, la decisione viene notificata all'avvocato assegnato, che comunicherà e discuterà la questione con l'assistito.

<sup>(233)</sup> Cfr. ad es. il considerando 25 e articoli 12 e 25 della DPA (rifusione); articoli 5, 9 e 10 della RCD (rifusione); articolo 22 della DQ (rifusione), nonché articolo 29 Regolamento Eurodac (rifusione), cit. alla nota 34.

Nella pratica, la partenza dell’interessato con i propri mezzi avviene di rado (<sup>234</sup>). Questo ha portato a chiedersi se tale prassi sia compatibile con le norme sui diritti umani. Il Tribunale amministrativo federale tedesco ha ritenuto che le modalità di trasferimento rappresentano in ampia misura un problema per la discrezionalità dello Stato membro che mette in atto la decisione di trasferimento (<sup>235</sup>). Per quanto concerne le decisioni sul trattenimento, la Corte federale di giustizia tedesca ha ritenuto che le eventuali misure coercitive devono essere in linea con i principi giuridici generali, specialmente con il principio di proporzionalità, e che, pertanto, il trattenimento non è lecito se la persona intende partire volontariamente (<sup>236</sup>). In conformità al principio di proporzionalità, le misure coercitive devono sempre essere proporzionali e giustificate (<sup>237</sup>). Altresì, il considerando 24 indica che gli Stati membri devono anche «promuovere i trasferimenti volontari fornendo informazioni al richiedente». È tuttora un dibattito aperto se gli Stati membri possano ricorrere direttamente a trasferimenti controllati o sotto scorta per effettuare il trasferimento ai sensi del regolamento Dublino senza offrire all’interessato l’opportunità di richiedere un trasferimento con i propri mezzi.

## 3.8 Mezzi di ricorso

### 3.8.1 Ambito di applicazione (formale) del ricorso

Il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo è garantito dall’articolo 47 della Carta della UE (<sup>238</sup>). Nel contesto del regolamento Dublino III, l’articolo 27, paragrafo 1, riafferma il diritto a un ricorso effettivo come segue:

#### Articolo 27, paragrafo 1, del regolamento Dublino III

Il richiedente o altra persona di cui all’articolo 18, paragrafo 1, lettera c o d, ha diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale.

L’ambito di applicazione del ricorso giurisdizionale contro una decisione di trasferimento è espresso chiaramente nel considerando 19 del regolamento Dublino III il quale specifica che il ricorso ha lo scopo di stabilire un rimedio effettivo «ai sensi, in particolare, dell’articolo 47 della Carta» e che «[a]l fine di garantire il rispetto del diritto internazionale è opportuno che un ricorso effettivo avverso tali decisioni verta tanto sull’esame dell’applicazione del presente regolamento quanto sull’esame della situazione giuridica e fattuale dello Stato membro in cui il richiedente è trasferito». La CGUE ha sottolineato tale fine in tre decisioni nel 2016 e nel 2017 (<sup>239</sup>). L’articolo 27 del regolamento Dublino III prevede innanzitutto l’effettiva possibilità di presentare un ricorso o una revisione contro la decisione di trasferimento dinanzi a un organo giudiziario, che non sia limitato quanto ai motivi possibili di impugnazione (<sup>240</sup>).

Ai sensi dell’articolo 27, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, gli Stati membri «stabiliscono un termine ragionevole entro il quale l’interessato può esercitare il diritto a un ricorso

(<sup>234</sup>) Cfr., Commissione europea, *Commission staff working document accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system - Annex to the communication on the evaluation of the Dublin system*, COM(2007) 299 final, SEC(2007) 742, 6 giugno 2007, pag. 31.

(<sup>235</sup>) Cfr. Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 17 settembre 2015, causa 1 C 26.14, DE:BVerwG:2015:170915U1C26.14.0, punti 12 e segg.

(<sup>236</sup>) Cfr. per esempio Corte di giustizia federale (Germania), sentenza del 17 giugno 2010, VZB/13/10, punto 17.

(<sup>237</sup>) Per informazioni sul principio di proporzionalità, in particolare, si veda CGUE, sentenza del 19 marzo 2002, causa C-476/99, *Lommers contro Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, EU:C:2002:183, punto 39.

(<sup>238</sup>) Cfr. Parte 6 sottostante sul diritto a un ricorso effettivo, ivi inclusa in particolare il paragrafo 6.1.1 dell’articolo 47 della Carta della UE.

(<sup>239</sup>) CGUE, *Ghezelbash*, cit. alla nota 77; CGUE, *Karim*, cit. alla nota 225, punti 19-27; e CGUE, *C.K. e a.*, cit. alla nota 32, punto 75.

(<sup>240</sup>) La questione della disponibilità del ricorso deve essere distinta dalla questione relativa alla possibilità di esito positivo dello stesso (tale questione è stata affrontata nella sezione 3.5). Come confermato dalla Corte EDU nella sentenza della Grande Sezione, *Khlaifia*, è possibile che l’indisponibilità di un ricorso possa violare l’articolo 13 in combinato disposto con l’articolo 3 della CEDU sebbene non sussista una violazione nel merito di quest’ultimo. Cfr. Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri/Italia*, ricorso n. 16483/12, punto 268: L’«efficacia» di un «ricorso» ai sensi dell’articolo 13 del CEDU non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il richiedente.

effettivo» ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1. Tali disposizioni garantendo un ricorso effettivo in fatto e in diritto sono direttamente applicabili poiché fanno parte del regolamento. Le disposizioni rispecchiano le norme stabilite dalla giurisprudenza della Corte EDU (241), ampliate dal contenuto dell'articolo 47 della Carta della UE (giacché il ricorso in conformità all'articolo 13 della Corte EDU non deve essere necessariamente davanti ad un organo giudiziario). Il considerando 19 e l'articolo 27 implicano che l'organo giudiziario debba esaminare i fatti nonché il diritto. Tuttavia, la formulazione dell'articolo 27 non dispone esplicitamente un esame *ex nunc*. Nel caso *Jafari*, la CGUE ha fatto riferimento alla valutazione di un reale rischio di violazione dell'articolo 4 della Carta in una situazione in cui «a seguito dell'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere la protezione internazionale, sussisteva un rischio di tale genere nello Stato membro competente» ma non ha definito quale momento è decisivo per la decisione (242). Nella prassi giudiziaria, la questione dell'ambito dei motivi proponibili con il ricorso viene raramente affrontata direttamente. In un caso relativo alle «carenze sistemiche», il Tribunale amministrativo ceco di secondo grado ha tratto dagli articoli 4 e 19 della Carta, il dovere di fornire un esame completo ed *ex nunc* in ricorsi relativi all'articolo 3, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo, regolamento Dublino III (243).

### 3.8.2 Effetto sospensivo

Ai fini di ricorsi avverso decisioni di trasferimento o di revisioni delle medesime, l'articolo 27, paragrafo 3, dalla lettera a alla lettera c, stabilisce tre opzioni per quanto riguarda la previsione nel diritto nazionale di sospensione dell'attuazione della decisione di trasferimento. L'articolo 27, paragrafo 3, lettera c, può essere considerato come norma minima comune. Fornisce all'interessato l'opportunità di chiedere, entro un termine ragionevole, all'organo giudiziario di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione e di rimanere nel territorio sino a che tale organo non abbia deciso se sospendere l'attuazione del trasferimento. Le altre due opzioni dispongono che il trasferimento sia automaticamente sospeso in attesa dell'esito del ricorso o della revisione (articolo 27, paragrafo 3, lettera a) o per un determinato e ragionevole periodo di tempo, nel corso del quale sarà adottata la decisione di concedere un effetto sospensivo al ricorso o alla revisione (articolo 27, paragrafo 3, lettera b). Tutte e tre le opzioni sono conformi ai requisiti di legge in materia di «effetto sospensivo automatico» dei ricorsi derivanti dall'articolo 47, paragrafo 1, della Carta e dall'articolo 3 del CEDU.

Queste tre opzioni sono indicate nell'articolo 27, paragrafo 3, di seguito.

#### Articolo 27, paragrafo 3, del regolamento Dublino III

3. Ai fini di ricorsi avverso decisioni di trasferimento o di revisioni delle medesime, gli Stati membri prevedono nel proprio diritto nazionale:
  - a) che il ricorso o la revisione conferisca all'interessato il diritto di rimanere nello Stato membro interessato in attesa dell'esito del ricorso o della revisione; o
  - b) che il trasferimento sia automaticamente sospeso e che tale sospensione scada dopo un determinato periodo di tempo ragionevole durante il quale un organo giurisdizionale ha adottato, dopo un esame attento e rigoroso, la decisione di concedere un effetto sospensivo al ricorso o alla revisione; o

(241) Cfr. in particolare la giurisprudenza sviluppata che richiede un ricorso che sia «efficace nel diritto e nella pratica» sin dalla sentenza del 5 febbraio 2002, *Ćonka/Belgio* della Corte EDU, ricorso n. 51564/99; Corte EDU, *Gebremedhin/Francia*, cit. alla nota 59, punto 53; nonché le norme procedurali contenute nella sentenza del 2 febbraio 2012, *IM/Francia* della Corte EDU, ricorso n. 9152/09; e precedentemente nella sentenza dell'11 luglio 2000, *Jabari/Turchia* della Corte EDU, ricorso n. 40035/98.

(242) Cfr. CGUE, *Jafari*, cit. alla nota 198, punto 101. Questa questione può essere particolarmente pertinente qualora sia implicato un lungo procedimento giudiziario.

(243) Cfr. Corte suprema amministrativa (Cechia), *MO/Ministero dell'Interno*, cit. alla nota 40.

- c) che all’interessato sia offerta la possibilità di chiedere, entro un termine ragionevole, all’organo giurisdizionale di sospendere l’attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell’esito del ricorso o della revisione della medesima. Gli Stati membri assicurano un ricorso effettivo sospendendo il trasferimento fino all’adozione della decisione sulla prima richiesta di sospensione. La decisione sulla sospensione dell’attuazione della decisione di trasferimento è adottata entro un termine ragionevole, permettendo nel contempo un esame attento e rigoroso della richiesta di sospensione. La decisione di non sospendere l’attuazione della decisione di trasferimento deve essere motivata.

Ai sensi dell’articolo 27, paragrafo 4, del regolamento Dublino III, «gli Stati membri possono disporre che le autorità competenti possano decidere d’ufficio di sospendere l’attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell’esito del ricorso o della revisione».

### 3.8.3 Accesso all’assistenza legale e linguistica

L’articolo 27, paragrafo 5, del regolamento Dublino III impone agli Stati membri di «assicurare l’accesso dell’interessato all’assistenza legale nonché, se necessario, all’assistenza linguistica». L’accesso ad un’assistenza legale e linguistica di sufficiente qualità e competenza è un elemento fondamentale per assicurare l’effettività del ricorso giuridico e rappresenta un obbligo degli Stati membri inteso a rispettare il diritto di essere ascoltato di ciascun individuo e di manifestare il suo punto di vista<sup>(244)</sup>. Inoltre, l’articolo 27, paragrafo 5, intende assicurare l’accesso all’assistenza legale rendendo obbligatoria per gli Stati membri la prestazione e l’agevolazione dell’accesso a quest’assistenza.

Inoltre, a norma dell’articolo 27, paragrafo 6, del regolamento Dublino III, devono provvedere affinché l’assistenza legale sia concessa «gratuitamente all’interessato che non può assumersene i costi». Gli Stati membri possono prevedere, «per quanto riguarda gli onorari e le altre spese, che il trattamento concesso ai richiedenti non sia più favorevole di quello di norma concesso ai propri cittadini per questioni che rientrano nell’assistenza legale» (articolo 27, paragrafo 6, primo sottoparagrafo)<sup>(245)</sup>. «Le modalità di accesso all’assistenza legale sono stabilite dal diritto nazionale» (articolo 27, paragrafo 6, sesto sottoparagrafo). L’assistenza minima da garantire comprende «almeno la preparazione dei documenti procedurali richiesti e la rappresentanza dinanzi all’autorità giudiziaria e può essere limitata ad avvocati o consulenti che sono specificamente designati dal diritto nazionale a fornire assistenza e rappresentanza» (articolo 27, paragrafo 6, quinto sottoparagrafo). Gli Stati membri sono obbligati ad assicurare «che l’assistenza e la rappresentanza legale non sia oggetto di restrizioni arbitrarie e che non sia ostacolato l’accesso del richiedente alla giustizia» (articolo 27, paragrafo 6, quarto sottoparagrafo).

Secondo le norme applicabili per i cittadini dello Stato membro, l’assistenza legale gratuita può, tuttavia, «[s]enza limitare in modo arbitrario l’accesso all’assistenza legale» essere fornita solo nei casi in cui vi sono «prospettive concrete di successo» (articolo 27, paragrafo 6, secondo sottoparagrafo)<sup>(246)</sup>. Essendo questa l’unica restrizione, il diritto all’assistenza legale gratuita ai sensi dell’articolo 27, paragrafo 6 è, in una certa misura, più favorevole delle norme

<sup>(244)</sup> Cfr. CGUE, *MM*, op. cit. alla nota 142, punto 87: «Il diritto al contraddittorio garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo prima dell’adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi»; CGUE, *M.*, cit. alla nota 272, punto 31: «Il diritto di essere ascoltato garantisce a tale richiedente [...] la possibilità di manifestare efficacemente, nel corso del procedimento amministrativo, il proprio punto di vista in merito alla sua domanda [...] ed ai motivi in grado di giustificare che l’autorità competente si astenga dall’adottare una decisione sfavorevole».

<sup>(245)</sup> A tal proposito si veda anche CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, causa C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2010:811.

<sup>(246)</sup> Se l’assistenza legale gratuita è stata negata da un’autorità amministrativa, gli Stati membri forniscono un ricorso effettivo contro il diniego di impugnare tale decisione, cfr. articolo 27, paragrafo 6 e 3.

previste dagli articoli 20 e 21 della DPA (rifusione) (247). Se la decisione di non concedere gratuitamente l'assistenza e la rappresentanza legale ai sensi di questo secondo sottoparagrafo è adottata da un'autorità diversa da un organo giudiziario, «gli Stati membri prevedono il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giudiziario avverso tale decisione» (articolo 27, paragrafo 6, terzo sottoparagrafo).

(247) Cfr. paragrafo 6.3.3 in appresso e J. Vedsted-Hansen, «articolo 21 e 20 della DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64. Ad esempio, la possibilità di limitare l'assistenza legale gratuita alle procedure di ricorso dinanzi a un tribunale di prima istanza, o di istituire limiti finanziari o temporali assoluti, non è prevista dall'articolo 27, paragrafo 6.

# Parte 4:DPA (rifusione) — Principi fondamentali, garanzie e garanzie procedurali

Questa parte dell’analisi giuridica si occupa dei principi fondamentali, delle garanzie e delle garanzie procedurali fissati dalla DPA (rifusione). Queste norme regolano l’esame delle domande di protezione internazionale dello Stato membro che è stato determinato competente, o ha assunto la competenza, ai sensi del regolamento Dublino III (<sup>248</sup>) (cfr. Parte 3 di cui sopra).

Innanzitutto, la sezione 4.1 analizza il diritto del richiedente di rimanere nel territorio dello Stato membro nel corso della procedura d’esame, nonché le eccezioni a questo diritto. Successivamente, la sezione 4.2 analizza gli altri principi fondamentali e le garanzie procedurali per l’esame che sono particolarmente, ma non esclusivamente, pertinenti alle procedure a livello amministrativo di cui al capo III del DPA (rifusione). Tale struttura è riportata nella tabella 16 di seguito.

**Tabella 16: Struttura della Parte 4**

<b>Sezione 4.1</b>	Diritto di rimanere/ <i>non-respingimento</i>	pagg. 80-84
<b>Sezione 4.2</b>	Principi fondamentali e garanzie	pagg. 84-107

## 4.1 Diritto di rimanere/*non-respingimento*

Come già sottolineato nella precedente sezione 1.5, il diritto del richiedente di rimanere nel paese ospitante nel corso della procedura d’esame della sua domanda di protezione internazionale deriva dal principio di *non-respingimento*. Questa sezione, più specificatamente, analizza il diritto di rimanere qualora si presenti domanda di protezione internazionale (paragrafo 4.1.1), nel corso della procedura d’esame della domanda a livello amministrativo (paragrafo 4.1.2), in caso di domande reiterate (paragrafo 4.1.3), e nel corso di procedure d’impugnazione (paragrafo 4.1.4). Il diritto di rimanere nel corso delle procedure d’impugnazione viene analizzato più dettagliatamente nella sezione 6.4 di seguito.

### 4.1.1 Presentazione della domanda di protezione internazionale

Sebbene (come esposto nella precedente paragrafo 2.3.2.1) l’articolo 6 della DPA (rifusione) implichi una distinzione tra le diverse fasi formali di presentazione di una domanda di protezione internazionale, una domanda deve considerarsi «presentata» ai fini della DPA (rifusione) indipendentemente dalla conformità con gli eventuali requisiti formali. A tal proposito, l’articolo 2, lettera b, della DPA (rifusione) prevede che una domanda di protezione internazionale sia «una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell’ambito di applicazione della [DQ (rifusione)] e che possa essere richiesto con domanda separata». Parimenti, ai sensi del preambolo della DPA (rifusione) «i cittadini di paesi

(<sup>248</sup>) A titolo di eccezione, cfr. sottosezioni 3.1.2 e 5.2.2.4 in merito all’articolo 3, paragrafo 3 del regolamento Dublino III.

terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale» (considerando 27). Giacché la «manifestazione dell'intenzione di chiedere» viene dunque considerata alla stregua di «presentare» una domanda, ne consegue che lo Stato membro è soggetto all'obbligo di esaminare la domanda di protezione internazionale ai sensi della direttiva, nonché secondo i criteri applicabili del diritto internazionale, in particolare il divieto di respingimento, non appena una domanda di protezione sia stata presentata ai sensi dell'articolo 6 della DPA (rifusione), indipendentemente dalle eventuali formalità amministrative. Il principio di *non-respingimento* deve essere rispettato anche nei casi in cui l'articolo 9, paragrafo 2, della DPA (rifusione) preveda una deroga al diritto di rimanere del richiedente (cfr. paragrafo 4.1.2 sul diritto di rimanere nel corso della procedura d'esame a livello amministrativo in appresso).

Alla luce della procedura unica obbligatoria stabilita dalla DPA (rifusione) (cfr. considerando 11), tutte le domande di protezione internazionale devono intendersi come domande volte ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria, a meno che non si tratti esplicitamente di protezione che non rientri nell'ambito di applicazione della DQ (rifusione) per la quale si può fare domanda separatamente secondo il diritto nazionale. Tali domande di protezione internazionale che rientrano nell'ambito di applicazione della DQ (rifusione) dovranno pertanto essere determinate ai sensi della sequenza fissata nell'articolo 10, paragrafo 2, della DPA (rifusione). (Cfr. paragrafo 4.2.1 sui criteri applicabili all'esame delle domande di protezione internazionale e per il processo decisionale ad esse relativo di seguito).

L'articolo 6, paragrafo 1, della DPA (rifusione) prevede che lo Stato membro registri la domanda entro tre giorni lavorativi dalla sua presentazione<sup>(249)</sup>. Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 2, prevede che gli Stati membri provvedano affinché chiunque abbia «presentato» una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di «inoltrarla» quanto prima. (Cfr. sezione 2.3 sulla presentazione, registrazione e inoltro di una domanda di cui sopra).

#### **4.1.2 Il diritto di rimanere durante la procedura d'esame a livello amministrativo**

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della DPA (rifusione), «[i] richiedenti sono autorizzati a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione secondo le procedure di primo grado di cui al capo III» della direttiva. Come regola generale, il diritto di rimanere è assoluto e può essere limitato solo in due situazioni specifiche, come descritto di seguito. Contrariamente al significato di «diritto di rimanere», in alcuni sistemi giuridici, tuttavia, questo diritto non dà diritto a un titolo di soggiorno (articolo 9, paragrafo 1 *in fine*). Dunque, si può affermare che il diritto di rimanere implica solo il diritto di non essere allontanato con la forza dal territorio dello Stato membro in attesa dell'esame di una domanda di protezione internazionale<sup>(250)</sup>.

Il riferimento all'articolo 9, paragrafo 1, all'«autorità accertante» e alle procedure istituite nel capo III della direttiva chiarisce che il diritto di rimanere si estende sino al momento della decisione sostanziale in merito alla domanda di protezione internazionale da parte dell'autorità accertante designata come competente ai sensi dell'articolo 4 della DPA (rifusione). (Cfr. paragrafo 2.3.1, sopra).

<sup>(249)</sup> Cfr. articolo 6, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, che proroga il termine a sei giorni lavorativi, e articolo 6, paragrafo 5, che proroga il termine a 10 giorni lavorativi in caso di numerose domande presentate simultaneamente. Per ulteriori informazioni si rimanda al precedente paragrafo 2.3.2.1.

<sup>(250)</sup> Cfr. inoltre l'articolo 2, lettera p, della DPA (rifusione), che definisce il termine «rimanere nello Stato membro». Il diritto di rimanere ai sensi dell'articolo 9 non è influenzato dal trattenimento del richiedente ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, della RCD (rifusione), cfr. CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, causa C-601/15 PPU, *JN/Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, EU:C:2016:84, punto 74.

È permessa una deroga al diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro soltanto nelle situazioni alle quali si fa riferimento nella disposizione facoltativa di cui all'articolo 9, paragrafo 2, della DPA (rifusione):

- 1) qualora una persona presenti una **domanda reiterata** che rientri nelle deroghe al diritto di rimanere, come specificato nell'articolo 41 della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 4.1.3 di seguito; oppure
- 2) qualora uno Stato membro **consegnerà o estraderà** una persona in
  - un altro Stato membro in virtù degli obblighi previsti da un mandato di arresto europeo (<sup>251</sup>) o simile; o
  - in un paese terzo; o
  - presso una corte o un tribunale penale internazionale.

Per quanto riguarda l'**estradizione in un paese terzo**, ciò non può avvenire nel paese di origine del richiedente protezione internazionale senza una precedente procedura per l'esame nel merito della sua domanda. Quest'interpretazione emerge dai lavori preparatori dell'articolo 9 della DPA (rifusione) (<sup>252</sup>). Ciò è confermato dall'articolo 9, paragrafo 3, che prevede espressamente che gli Stati membri possono estradare un richiedente protezione internazionale in un paese terzo soltanto se le autorità competenti hanno accertato che la decisione di estradizione non comporterà il *refoulement* diretto o indiretto, in violazione degli obblighi internazionali e dell'Unione di tale Stato membro. In questo contesto occorre notare che il diritto a non essere estradati senza che sia stato prima svolto un esame nel merito di un presunto rischio di persecuzione o di grave danno nello Stato richiedente, è generalmente assicurato dall'articolo 19 della Carta della UE, nonché dall'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU e dall'articolo 33 della convenzione sui rifugiati (cfr. la sezione precedente 1.5) (<sup>253</sup>).

#### 4.1.3 Il diritto di rimanere nel caso di domanda reiterata

L'articolo 40 della DPA (rifusione) prevede due fasi nella procedura d'esame delle domande reiterate. (Cfr. la definizione all'articolo 2, lettera q) e ulteriori dettagli nel paragrafo 5.2.2.4 sulle domande reiterate e ammissibilità di seguito).

Anzitutto, la domanda è sottoposta a **esame preliminare** per accettare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della DQ (rifusione) (<sup>254</sup>). Secondo, se l'esame preliminare conclude che sono emersi o sono stati addotti dal richiedente nuovi elementi o risultanze che aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, la domanda è sottoposta a **ulteriore esame** a norma del capo II della direttiva. (<sup>255</sup>)

Se, al contrario, l'esame preliminare non accetta che nuovi elementi o risultanze sono emersi o sono stati addotti, o nei casi in cui tali nuovi elementi o risultanze sono emersi o sono stati addotti ma non aumentano in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, lo Stato membro può decidere

(<sup>251</sup>) Cfr. *Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo*, cit. alla nota 38.

(<sup>252</sup>) Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Articolo 9, DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, pagg. 1310-1311.

(<sup>253</sup>) Cfr. E. Guild, «Articolo 19 — Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione», in S. Peers et al. (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A Commentary* (Hart, 2014), pag. 548-533. sugli articoli 13 e 3 della CEDU, cfr. Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, op. cit. alla nota 173, punti da 286 a 293 e 321; corte EDU, sentenza del 6 giugno 2013, *Mohammed/Austria*, ricorso n. 2283/12, punto 81. Cfr. anche M. Reneman, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy* (Hart Publishing, 2014), pagg. 118-122; B. Rainey, E. Wicks e C. Ovey, *Jacobs, White & Ovey, The European Convention on Human Rights* (6<sup>ed.</sup>, OUP, 2014), pagg. 176-180; W. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary* (OUP, 2015), pagg. 194-196. Cfr. anche J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (CUP, 2005), pagg. 319-322.

(<sup>254</sup>) Articolo 40, paragrafo 2, DPA (rifusione).

(<sup>255</sup>) Articolo 40, paragrafo 3, DPA (rifusione). Cfr. inoltre l'articolo 40, paragrafo 4, sulla limitazione opzionale dei nuovi elementi o risultanze che possono giustificare l'esigenza di protezione internazionale.

di interrompere l'esame della domanda reiterata. In questi casi, la domanda può essere considerata **inammissibile** ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) (<sup>256</sup>). Se la domanda reiterata non viene considerata inammissibile in virtù di tale disposizione, può, in alternativa, essere esaminata in una procedura accelerata a norma dell'articolo 31, paragrafo 8, lettera f, della DPA (rifusione).

L'approccio in due fasi alle domande reiterate rispecchia la visione che da un lato, anche dopo il respingimento di una domanda di protezione internazionale, il richiedente deve essere in grado di presentare una nuova domanda, se le sue circostanze sono cambiate significativamente al fine di considerare la possibilità di presentare richieste *sur place* (fuori dal paese d'origine) in linea con la DQ (rifusione) (articolo 5). Dall'altro lato, comprendendo la necessità di prevenire il potenziale abuso delle norme per le domande reiterate, è stato stabilito di sottoporre la presentazione di tali domande a una procedura d'esame preliminare rapida ed efficiente, intesa ad adottare una decisione sull'esistenza di nuovi elementi significativi e a considerare la domanda inammissibile qualora questi elementi non esistano [cfr. considerando 36 della DPA (rifusione)] (<sup>257</sup>).

In linea con questa struttura d'esame per le domande reiterate fissata dall'articolo 40, l'articolo 41 della DPA (rifusione) specifica le situazioni nelle quali uno Stato membro può ammettere una **deroga al diritto di rimanere** nel territorio con riguardo alle domande reiterate. Ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, questa deroga può essere ammessa qualora il richiedente:

#### Articolo 41, paragrafo 1, DPA (rifusione)

- a) abbia presentato una **prima domanda reiterata**, che non è ulteriormente esaminata ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dallo Stato membro in questione; o
- b) manifesti la volontà di presentare un'**altra domanda reiterata** nello stesso Stato membro a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, o dopo una decisione definitiva che respinge la domanda [reiterata precedente] in quanto infondata (<sup>258</sup>).

Giacché il diritto di rimanere nel territorio è la regola generale come riconosciuto dall'articolo 9 della DPA (rifusione), le deroghe menzionate all'articolo 41 sono esaustive e vanno interpretate in senso restrittivo ed applicate con cautela. Tale aspetto è messo ulteriormente in rilievo dall'articolo 41, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, della DPA (rifusione), secondo cui gli Stati membri possono ammettere una deroga al diritto di rimanere in caso di domande reiterate «solo se l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il *refoulement* diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione».

Pertanto, l'articolo 41, paragrafo 1, lettera a, può solo servire come base giuridica per l'esonero del richiedente dal diritto di rimanere una volta adottata la decisione di interrompere l'esame della domanda reiterata e di considerarla inammissibile ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5 e dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, ed una volta stabilito che questa domanda è stata presentata «al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione» della decisione di rimpatrio (<sup>259</sup>).

(<sup>256</sup>) Articolo 40, paragrafo 5, DPA (rifusione).

(<sup>257</sup>) Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Articolo 40, DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, pag. 1368.

(<sup>258</sup>) Articolo 41, paragrafo 1, DPA (rifusione), (neretto aggiunto).

(<sup>259</sup>) Cfr. CGUE, sentenza *Tall*, cit. alla nota 24, punto 48, che interpreta gli articoli 7 e 32 della DPA per permettere la deroga al diritto di rimanere «se [...] la domanda reiterata non viene esaminata dopo tale esame preliminare».

L'articolo 41, paragrafo 2, prevede la possibilità di derogare ai termini generalmente applicabili alle procedure accelerate di cui all'articolo 31<sup>(260)</sup> e alle procedure di ammissibilità di cui agli articoli 33 e 34, nonché di derogare dall'articolo 46, paragrafo 8, sul diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura sui provvedimenti provvisori stabilito all'articolo 46, paragrafi 6 e 7 (cfr. paragrafo 4.1.4 di seguito). L'articolo 42 fissa ulteriori norme procedurali sull'esame preliminare delle domande reiterate, ivi inclusa la possibilità per gli Stati membri di introdurre disposizioni nazionali che obbligano il richiedente asilo in questione ad indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano la nuova procedura di esame della domanda reiterata. In particolare, tali disposizioni nazionali non rendono impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso, cfr. articolo 42, paragrafo 2, della DPA (rifusione) *in fine*.

Queste ultime disposizioni devono essere interpretate alla luce del principio generale che l'esame delle domande reiterate, e in particolare delle decisioni relative alla deroga al diritto di rimanere nel territorio durante la procedura d'esame, deve essere condotto nel debito rispetto del principio di «non-respingimento» come tutelato dall'articolo 19, paragrafo 2, della Carta della UE, cfr. articolo 41, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo della DPA (rifusione) come citato precedentemente. Ciò è ulteriormente avvalorato dagli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3, della CEDU e l'articolo 33 della Convenzione sui rifugiati<sup>(261)</sup>.

#### 4.1.4 Il diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione

Il diritto, dei richiedenti protezione internazionale, di rimanere nello Stato membro nel corso della procedura d'esame del loro ricorso è regolato dalla norma generale sull'**effetto sospen-sivo dei ricorsi** come fissato dall'articolo 46, paragrafo 5, della DPA (rifusione). Tale disposizione prevede che gli Stati membri devono permettere ai richiedenti di rimanere nel territorio fino alla scadenza del termine per la presentazione del ricorso e, se il diritto a un ricorso effettivo è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso. Si veda la sezione 6.4 sul diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione di seguito, per ulteriori dettagli sulla norma generale e sulle deroghe permesse.

### 4.2 Principi fondamentali e garanzie

#### 4.2.1 Criteri applicabili all'esame delle domande di protezione internazionale e al processo decisionale ad esse relativo

L'articolo 10, paragrafo 1, della DPA (rifusione) riconosce innanzitutto il principio fondamentale che «gli Stati membri provvedono affinché le domande di protezione internazionale non siano respinte né escluse dall'esame per il semplice fatto di non essere state presentate tempestivamente». A tal proposito, la disposizione nell'articolo 10, paragrafo 1, dovrebbe essere interpretata alla luce dell'articolo 6 sulle modalità di presentazione di una domanda (cfr. la sezione precedente 2.3 sulla presentazione, registrazione e inoltro di una domanda e la sezione precedente 4.1.1 sulla presentazione della domanda di protezione internazionale).

<sup>(260)</sup> Articolo 41, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione). Questa disposizione, tuttavia, si riferisce solo all'articolo 31, paragrafo 8, lettera g, sulle domande presentate al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che comporterebbe l'allontanamento del richiedente, in linea con la deroga al diritto di rimanere ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, lettera a.

<sup>(261)</sup> Cfr. i riferimenti alla nota 62.

Poiché la DPA (rifusione) stabilisce una procedura unica obbligatoria che include la valutazione della necessità di protezione internazionale di tutti i richiedenti (cfr. considerando 11), l'articolo 10, paragrafo 2, dispone la sequenza dell'esame e del processo decisionale secondo le definizioni di status di rifugiato e status di protezione sussidiaria fissate nella DQ (rifusione) [cfr. considerando 33 e articolo 2, lettera f, DQ (rifusione)]. Lo Stato membro è pertanto obbligato innanzitutto a determinare (esaminare e decidere) se il richiedente soddisfa le condizioni per ottenere lo status di rifugiato. Soltanto nel caso in cui e qualora l'autorità accertante adotti una decisione negativa in merito allo status di rifugiato, la stessa dovrà quindi determinare (esaminare e decidere) se il richiedente è ammissibile alla protezione sussidiaria<sup>(262)</sup>.

Le norme stabilite nell'articolo 10, paragrafo 3, della DPA (rifusione) sull'esame adeguato delle domande di protezione internazionale possono essere considerate come ispirate ai requisiti, elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU ai sensi degli articoli 3 e 13 della CEDU, necessari per svolgere un esame indipendente e rigoroso<sup>(263)</sup>. Gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante esamini e prenda decisioni in merito a tali domande «in modo individuale, obiettivo ed imparziale», e che il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito «conosca i criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati» [articolo 10, paragrafo 3, lettere a e c, della DPA (rifusione)].

L'articolo 10, paragrafo 3, lettera d, della DPA (rifusione) impone agli Stati membri l'obbligo di assicurare che «il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia la possibilità di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori». Questa disposizione è stata inclusa nella DPA (rifusione) al fine di assicurare un processo decisionale di qualità a livello amministrativo, che rispecchi la strategia di «*frontloading*» (anticipare) nella procedura d'esame<sup>(264)</sup>.

La disponibilità di informazioni precise e aggiornate sulla situazione generale esistente nel paese di origine o di transito dei richiedenti protezione internazionale è una precondizione indispensabile per effettuare una valutazione appropriata della loro necessità di tale protezione, e pertanto per assicurare la qualità delle decisioni in merito a tali domande<sup>(265)</sup>. Ciò si ritrova nell'articolo 10, paragrafo 3, lettera b, della DPA (rifusione), secondo cui gli Stati membri devono assicurare che «tali informazioni [sul paese d'origine] siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito alla protezione».

L'articolo 10, paragrafo 3, lettera b, è integrato dall'articolo 10, paragrafo 4, della DPA (rifusione) il quale prevede che l'organo giudiziario incaricato delle procedure di impugnazione ai sensi dell'articolo 46 della DPA (rifusione) deve avere accesso alle informazioni generali sul paese di origine a disposizione dell'autorità accertante a livello amministrativo. Gli Stati membri possono stabilire se l'accesso alle informazioni sia consentito agli organi di ricorso «per il tramite dell'autorità accertante o del richiedente o in altro modo». L'accesso del richiedente a tali informazioni è tra le garanzie essenziali conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 4.2.3.4 di seguito).

Infine, l'articolo 10, paragrafo 5, della DPA (rifusione) dispone che «gli Stati membri prevedono norme relative alla traduzione dei documenti pertinenti ai fini dell'esame delle domande» di protezione internazionale. Questa disposizione obbligatoria è intesa a migliorare la qualità del processo decisionale a livello amministrativo<sup>(266)</sup> e può essere generalmente considerata come condizione per la conformità agli standard di ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 47 della Carta della UE e l'articolo 13 della CEDU (cfr. sezione 6.2 sull'esame completo ed ex nunc, di seguito).

<sup>(262)</sup> Cfr. CGUE, *H.n. contro Minister for Justice, Equality and Law Reform*, cit. alla nota 25, punti 30-36, sulla sequenza dell'esame secondo la precedente DQ. Cfr. anche *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, op. cit alla nota 1, pag. 99.

<sup>(263)</sup> Cfr. Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punto 50; Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 293.

<sup>(264)</sup> Cfr. Commissione europea, proposta di DPA (rifusione), cit. alla nota 59, allegato, pag. 6.

<sup>(265)</sup> *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, paragrafo 4.2.5.

<sup>(266)</sup> Cfr. Documento del consiglio 8958/12, 24 aprile 2012, pag. 45.

## 4.2.2 Criteri applicabili alle decisioni

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, della DPA (rifusione), «gli Stati membri provvedono affinché le decisioni sulle domande di protezione internazionale siano comunicate per iscritto». Tale requisito esiste sia che la decisione sia positiva che negativa.

In linea con la procedura unica richiesta dalla DPA (rifusione), l'articolo 11, paragrafo 2, prevede che «gli Stati membri dispongono inoltre che la decisione con cui viene respinta una domanda riguardante lo status di rifugiato e/o lo status di protezione sussidiaria sia corredata di motivazioni *de jure* e *de facto* e che il richiedente sia informato per iscritto dei mezzi per impugnare tale decisione negativa». L'obbligo di fornire le **motivazioni per la decisione negativa per iscritto** si applica al respingimento di domande riguardanti lo «status di rifugiato e/o status di protezione sussidiaria». Pertanto, le motivazioni devono inoltre stabilire, nella decisione che respinge simultaneamente lo status di rifugiato, se al richiedente è concesso lo status di protezione sussidiaria. Quindi, se viene concesso lo status di protezione sussidiaria, è spiegato per iscritto quali considerazioni di fatto e/o legali hanno motivato il respingimento della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato che deve essere innanzitutto determinata (esaminata e decisa) [cfr. articolo 10, paragrafo 2, della DPA (rifusione); cfr. il precedente paragrafo 4.2.1 sui criteri applicabili all'esame della domanda di protezione internazionale e per il processo decisionale ad esse relativo]. L'obbligo di dichiarare le motivazioni per il mancato rilascio dello status di rifugiato in questa situazione permette al richiedente di considerare se utilizzare il ricorso contro tale decisione ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2, della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 6.3.1 sull'accesso alle motivazioni per l'adozione della decisione e alle informazioni sul diritto di ricorso).

Le disposizioni nazionali possono influenzare il modo in cui queste motivazioni vengono presentate nelle decisioni scritte. Inoltre, le esatte implicazioni della previsione relativa ai «motivi in fatto e in diritto» previste dal diritto dell'Unione devono ancora essere determinate dalla CGUE.

La condizione prevista all'articolo 11, paragrafo 2, potrebbe essere interpretata come comprendente l'esame dei **fatti e delle circostanze** svolto ai sensi dell'articolo 4 della DQ (rifusione)<sup>(267)</sup>. Occorre rammentare che le motivazioni fornite dall'autorità accertante a livello amministrativo saranno pertinenti nel contesto della procedura d'impugnazione ai sensi dell'articolo 46, della DPA (rifusione). (Si veda la parte 6 sul diritto a un ricorso effettivo in appresso, in particolare la sezione 6.4 sul diritto di rimanere nel corso delle procedure di impugnazione).

Sebbene le informazioni su come impugnare una decisione negativa debbano, come punto di partenza, essere fornite per iscritto, risulta dall'articolo 11, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo, della DPA (rifusione), che gli «Stati membri non sono tenuti a informarlo per iscritto dei mezzi per impugnare una decisione, qualora ne sia stata data comunicazione in precedenza per iscritto o per via elettronica, secondo i mezzi cui abbia accesso». In entrambi i casi, l'obbligo ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, è da interpretarsi alla luce dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera f, il quale stabilisce che: i richiedenti devono essere informati sul risultato della decisione nonché su come impugnare una decisione negativa in «una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, quando non è assistito o rappresentato da un avvocato o altro consulente legale» nelle procedure amministrative. (Cfr. anche paragrafo 4.2.3.2 sull'interpretazione di seguito).

Qualora la domanda sia stata presentata a nome del richiedente, ad esempio dal suo coniuge o genitore, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, (cfr. precedente paragrafo 2.3.2.2), e qualora

<sup>(267)</sup> Cfr., per ulteriori dettagli sui principi per tale valutazione, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezioni 4.1-4.4.

la domanda sia fondata sui medesimi motivi di quella presentata dalla persona che l'ha presentata a nome della/e persona/e a suo carico, l'articolo 11, paragrafo 3, della DPA (rifusione) concede agli Stati membri la possibilità di adottare una **decisione unica** che contempi tutte le persone a carico<sup>(268)</sup>. Oltre al suo vantaggio amministrativo pratico, ciò può anche rispecchiare il principio di unità del nucleo familiare nel contesto del riconoscimento della protezione internazionale<sup>(269)</sup>. Al tempo stesso, tuttavia, questa possibilità non implica che agli Stati membri sia permesso astenersi dall'esaminare, e considerare, la richiesta del coniuge o altra persona a carico nei casi in cui non è identica a quella del richiedente principale, ad esempio se il coniuge dichiara di essere stato perseguitato individualmente.

Come eccezione dalla pratica ammissibile di adottare un'unica decisione che contempi tutte le persone a carico, l'articolo 11, paragrafo 3, impone una **decisione separata** da rilasciare all'interessato (o interessati) qualora una decisione unica «comporti una divulgazione della situazione particolare di una persona che rischi di nuocere ai suoi interessi, in particolare nei casi di persecuzione per motivi di genere, orientamento sessuale, identità di genere e/o età».

#### 4.2.3 Garanzie per i richiedenti

L'articolo 12, paragrafo 1, della DPA (rifusione) dispone una serie di garanzie per i richiedenti che si applicano alle procedure di esame a **livello amministrativo**, conformemente al capo III della direttiva. Al tempo stesso, l'articolo 12, paragrafo 2, obbliga gli Stati membri ad assicurare che tutti i richiedenti protezione internazionale godano di «garanzie equivalenti» rispetto alla **procedura d'impugnazione** ai sensi dell'articolo 46, ad eccezione di quelle fissate dall'articolo 12, paragrafo 1, lettere a e f, che appaiono meno pertinenti nella fase di ricorso. Poiché le informazioni qui esposte si riferiscono in particolare alle procedure di esame a livello amministrativo, l'obiettivo dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere a e f, viene normalmente soddisfatto se tali disposizioni sono già state adempiute in questa fase.

Le garanzie per i richiedenti fissate nell'articolo 12, paragrafo 1, della DPA (rifusione) possono essere interpretate come il riflesso, e in una certa misura l'elaborazione degli aspetti procedurali per l'esame delle domande di asilo precedentemente raccomandate dal comitato esecutivo dell'UNHCR e dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>(270)</sup>. Le disposizioni generali dell'articolo 12 sono integrate da altre norme specifiche nella DPA (rifusione), in particolare da quelle stabilite dagli articoli 14-17 sui colloqui personali dei richiedenti protezione internazionale, dall'articolo 18 sulla visita medica, dall'articolo 19 sulla fornitura di informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedure di primo grado (livello amministrativo), dagli articoli 20-23 sulla fornitura di informazioni giuridiche e procedurali e all'assistenza e rappresentanza legali e dall'articolo 29 sul ruolo dell'UNHCR (cfr. sezioni 4.2.4 sul colloquio personale e sezione 4.2.7 sui richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, di seguito).

##### 4.2.3.1 Informazioni

Innanzitutto, per quanto concerne la **lingua** di comunicazione tra le autorità degli Stati membri e i richiedenti protezione internazionale, l'articolo 12, paragrafo 1, lettere a e f, della DPA (rifusione) obbliga le autorità ad informare i richiedenti in una lingua che essi «comprendono o che

<sup>(268)</sup> Mentre il termine «a carico» all'articolo 11, paragrafo 3, ha lo stesso significato dell'articolo 7, paragrafo 2, è opportuno notare che non è presente una definizione generale all'interno DPA (rifusione).

<sup>(269)</sup> Cfr. UNHCR, *Manuale*, op. cit. alla nota 37, punti 181-186.

<sup>(270)</sup> Cfr., in particolare, comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No 8 (XXVIII): Determination of Refugee Status* (Conclusione n. 8 (XXVIII): Determinazione dello status di rifugiato), 12 ottobre 1977; Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Recommendation No. R (81) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum* [Raccomandazione n. R (81) 16 sull'Armonizzazione delle procedure nazionali in materia di asilo], 5 novembre 1981.

ragionevolmente si suppone a loro comprensibile»<sup>(271)</sup>. Ciò può intendersi come un requisito secondo cui la scelta della lingua utilizzata dovrebbe basarsi su indicazioni concrete che ne indichino la reale comprensione da parte del richiedente.

L'obbligo ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a, DPA (rifusione) si applica qualora le autorità forniscano informazioni sulla procedura di esame da seguire e dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, nonché delle eventuali conseguenze di un mancato adempimento degli obblighi e della mancata cooperazione con le autorità. Ciò include il diritto di informazione in merito ai tempi e ai mezzi a disposizione del richiedente al fine di assolvere gli obblighi imposti dall'articolo 4 della DQ (rifusione) per presentare elementi in termini di fatti o di prove, nonché il diritto di informazione sulle conseguenze di un ritiro esplicito o implicito della domanda (cfr. articoli 27 e 28, della DPA (rifusione) e paragrafo 4.2.10 di seguito). L'ambito di applicazione e il contenuto dei requisiti di informazione deve essere interpretato alla luce dell'intera direttiva, in quanto le informazioni pertinenti sono fornite in tempo utile affinché il richiedente asilo possa far valere i diritti sanciti dalla direttiva e conformarsi agli obblighi descritti nell'articolo 13 (cfr. paragrafo 4.2.9 di seguito).

Gli obblighi disposti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera a, della DPA (rifusione) possono essere pertinenti per **tutte le autorità** dello Stato membro che partecipano alla procedure di esame. Inoltre, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera f, stabilisce che il richiedente sia informato dell'esito della decisione dell'**autorità accertante**, nonché dei mezzi per impugnare una decisione negativa (cfr. articolo 11, paragrafo 2, e il precedente paragrafo 4.2.2). Analogamente, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e, prevede che «la decisione dell'autorità accertante relativa alla domanda di protezione sia comunicata al richiedente con anticipo ragionevole». L'obbligo di dare un **preavviso** non può essere interpretato nel senso di implicare un obbligo separato di comunicare al richiedente degli argomenti sui quali l'autorità accertante intende basare una possibile decisione negativa, al fine di permettere al richiedente di replicare a tale riguardo, sempre che il diritto generale di essere ascoltato ai sensi del diritto dell'Unione sia stato debitamente rispettato nel corso della procedura di esame<sup>(272)</sup>. Tuttavia, sebbene non viga l'obbligo di notificare gli argomenti sui quali l'autorità accertante intende basare una possibile decisione negativa, ciò deve essere distinto dall'obbligo ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, di rendere note le «informazioni di base», come evidenziato nel paragrafo 4.2.3.4.

Tanto l'obbligo di dare un preavviso quanto quello di fornire informazioni in merito al risultato della decisione, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere e e f, sono modificati nelle situazioni in cui il «richiedente è legalmente rappresentato da un avvocato o altro consulente legale» o rispettivamente il richiedente è «assistito o rappresentato da un avvocato o altro consulente legale».

#### 4.2.3.2 Interpretariato

Il diritto dei richiedenti ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera b, della DPA (rifusione) di «ricevere l'**assistenza di un interprete** per spiegare la propria situazione nei colloqui con le autorità competenti» si applica «laddove necessario» è da considerarsi necessario almeno con riguardo ai colloqui di cui agli articoli 14-17 e 34, della DPA (rifusione). Il requisito di offrire l'**assistenza di un interprete** è, tuttavia, limitato ai casi in cui «risulti impossibile in sua mancanza

<sup>(271)</sup> È stato sostenuto che tale formulazione, almeno in alcune versioni linguistiche, sembrerebbe rispecchiare uno standard leggermente più alto rispetto alla precedente disposizione all'articolo 10, della DPA («una lingua che è ragionevole supporre possa capire»), cfr. J. Vedsted-Hansen, «articolo 12, DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, pag. 1315.

<sup>(272)</sup> Cfr. CGUE, *MM*, cit. alla nota 142, punto 74, in merito all'impatto procedurale a tale riguardo dell'articolo 4 DQ; cfr. anche CGUE, sentenza del 9 febbraio 2017, causa 560/14, *M/Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General*, EU:C:2017:101, sull'impatto del diritto di essere ascoltato ai sensi del diritto dell'Unione in situazioni simili.

una comunicazione adeguata», ossia, nelle situazioni in cui il richiedente non ha sufficiente padronanza della lingua parlata dalle autorità dello Stato membro.

Emerge dalla disposizione che oltre all'**autorità accertante**, designata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della DPA (rifusione), anche altre **autorità con funzioni ufficiali** in connessione alle domande di protezione internazionale possono comunicare con il richiedente in circostanze che possono richiedere l'assistenza di un interprete, ad esempio le autorità competenti nell'ambito dell'ammis-sibilità (cfr. articolo 4, paragrafo 2 e il paragrafo precedente 2.3.1 sulle autorità competenti).

#### **4.2.3.3 Contatto con l'UNHCR e/o altre organizzazioni**

L'opportunità del richiedente di comunicare con l'UNHCR ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera c, della DPA (rifusione) è integrato dal simile diritto di contattare eventuali altre organizzazioni che forniscano ai richiedenti assistenza o altra consulenza legale. L'ultimo aspetto di tale diritto non è più limitato alle organizzazioni che lavorano per conto dell'UNHCR (cfr. il precedente articolo 10, DPA).

Il diritto dei richiedenti protezione internazionale di comunicare con tali organizzazioni, e possibilmente anche con l'UNHCR, è soggetto al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Eventuali restrizioni nel diritto nazionale devono, tuttavia, rispettare l'effettivo diritto a comunicare e non possono pertanto rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'opportunità del richiedente di esercitare tale diritto. A questo proposito, è opportuno notare che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera c, contrariamente all'articolo 21, paragrafo 1, della DPA (rifusione) sull'assistenza legale gratuita e la rappresentanza di cui all'articolo 20, non consente espressamente agli Stati membri di «ammettere» o «permettere» a determinate persone di fornire assistenza o consulenza legale ai richiedenti.

#### **4.2.3.4 Accesso alle informazioni di base**

Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, della DPA (rifusione), i richiedenti e, se del caso, i loro avvocati o altri consulenti ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, devono avere accesso alle informazioni sui paesi di origine rese disponibili al personale competente per l'esame e la decisione delle domande di protezione internazionale, nonché alle informazioni specifiche su aspetti come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, inerenti ai minori, di genere o altri aspetti particolari, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, lettere b e d, rispettivamente. Tale accesso è limitato alle informazioni che sono state «prese [...] in considerazione» dall'autorità accertante «al fine di decidere sulla domanda». Al fine di assicurare l'effettivo accesso alle informazioni, l'ultima delimitazione non può essere applicata in senso restrittivo.

Oltre alle disposizioni specifiche all'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, è opportuno notare che, ai sensi del diritto generale della UE sul diritto di essere ascoltato, al richiedente deve essere data la possibilità di manifestare efficacemente, nel corso del procedimento amministrativo, il proprio punto di vista in merito alla sua domanda. In base alle circostanze, ciò può includere motivi in grado di giustificare che l'autorità competente si astenga dall'adottare una decisione sfavorevole, prove documentali che desidera allegare alla domanda, o commenti dettagliati sugli elementi che devono essere considerati dalle autorità competenti e, ove appropriato, informazioni o valutazioni differenti da quelle precedentemente presentate all'autorità competente (<sup>273</sup>). [Cfr. inoltre il paragrafo 4.2.4.2, di seguito, sulla conduzione e sul contenuto dei colloqui in relazione ai requisiti agli articoli 15, paragrafo 3, e 16 della DPA (rifusione).]

(<sup>273</sup>) Cfr. CGUE, *M contro Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General, ibid.*, punti 31, 39 e 40.

In particolare, il diritto di accesso alle informazioni è limitato a quegli avvocati e consulenti legali che sono stati ammessi o autorizzati a norma del diritto nazionale ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Il riferimento nell'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, a tale disposizione chiarisce che l'accesso alle informazioni da parte degli avvocati e consulenti può essere soggetto alle restrizioni stabilite all'articolo 23, paragrafo 1. Al tempo stesso, tuttavia, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera d, non prevede esplicitamente alcuna restrizione all'accesso da parte del richiedente al materiale menzionato.

## 4.2.4 Colloquio personale

### 4.2.4.1 Portata dell'obbligo di condurre i colloqui

Gli articoli 14-17 della DPA (rifusione) stabiliscono delle norme piuttosto dettagliate in materia di colloqui con i richiedenti protezione internazionale, prevedendo a tale riguardo l'obbligo per gli Stati membri di offrire un livello più elevato di garanzie procedurali rispetto alle simili disposizioni stabilite dalla precedente DPA. Le disposizioni della DPA (rifusione) sui colloqui definiscono in primo luogo la portata dell'obbligo di condurre un colloquio personale, ivi incluse le situazioni in cui questo può essere omesso dalle autorità degli Stati membri, nonché l'autorità responsabile dell'esecuzione degli stessi (articolo 14). In secondo luogo, le disposizioni fissano i requisiti per il colloquio personale in termini di logistica, organizzazione e competenze professionali in relazione alla conduzione dei colloqui e il contenuto degli stessi (articoli 15 e 16). Infine, gli obblighi degli Stati membri riguardanti la relazione e le altre forme di registrazione dei colloqui personali con i richiedenti sono specificati insieme al diritto del richiedente di formulare le proprie osservazioni sulla relazione e di averne accesso (articolo 17).

La regola generale ai sensi dell'articolo 14, della DPA (rifusione) definisce che «è data facoltà al richiedente asilo di **sostenere un colloquio personale** sulla sua domanda [...] con una persona competente, a norma della legislazione nazionale, a svolgere tale colloquio»<sup>(274)</sup>. Sebbene la formulazione di questa disposizione non indichi l'obbligo per il richiedente di presentarsi al colloquio personale, gli Stati membri possono stabilire quest'obbligo all'interno della legislazione nazionale in conformità con le altre disposizioni della direttiva<sup>(275)</sup>.

Nella misura in cui il colloquio personale riguarda il merito della domanda di protezione internazionale, rispetto a talune questioni di ammissibilità di natura formale, questo deve essere condotto da personale dell'**autorità accertante** designato ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Tuttavia, l'articolo 14, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, prevede deroghe a questa regola nelle situazioni in cui è «impossibile all'atto pratico all'autorità accertante svolgere tempestivamente colloqui sul merito di ogni domanda» a causa di numerose domande di protezione internazionale ricevute simultaneamente. In questi casi, il colloquio può essere condotto dal personale di un'altra autorità che si occupa di colloqui che deve aver ricevuto una formazione adeguata e deve avere acquisito «conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio» (cfr. articolo 4, paragrafo 3, della DPA (rifusione) che stabilisce i criteri applicabili al personale dell'autorità accertante; cfr. anche il precedente paragrafo 2.3.1 sulle autorità competenti).

Inoltre, l'articolo 34, paragrafo 2, della DPA (rifusione) concede agli Stati membri la possibilità di avvalersi del personale di altre autorità diverse dall'autorità accertante per condurre

<sup>(274)</sup> Articolo 14, paragrafo 1, primo sottoparagrafo, DPA (rifusione), neretto aggiunto.

<sup>(275)</sup> Cfr. articolo 13, paragrafo 2, lettera a, articolo 14, paragrafo 5, articolo 23, paragrafo 4 e articolo 28, DPA (rifusione) e articolo 4, DQ (rifusione).

i colloqui personali sull'ammissibilità delle domande di protezione internazionale conformemente all'articolo 33.

Nei casi in cui un richiedente abbia presentato una domanda di protezione internazionale a nome di persone a suo carico ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della DPA (rifusione), «**a ciascun adulto a carico** è data la possibilità di sostenere un colloquio personale» (articolo 14, paragrafo 1, terzo sottoparagrafo) <sup>(276)</sup>. Tali colloqui con adulti a carico devono essere condotti in circostanze che rispettino la vita privata del richiedente al fine di assicurare la riservatezza ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2 <sup>(277)</sup>. Per contro, per quanto concerne le domande presentate da un minore, l'articolo 14, paragrafo 1, quarto sottoparagrafo permette agli Stati membri di «stabilire nel diritto interno i casi in cui a un minore è data facoltà di sostenere un colloquio personale».

L'articolo 14 della DPA (rifusione) dispone tre deroghe facoltative alla regola generale sul diritto dei richiedenti ad avere la possibilità di sostenere un colloquio personale. Tali deroghe sono definite in maniera più restrittiva rispetto alle disposizioni simili nel precedente articolo 12 della DPA.

La prima e la seconda deroga a tale regola generale sono basate sulle circostanze individuali del richiedente. L'articolo 14, paragrafo 2, lettera a, definisce che il colloquio personale sul merito della domanda può essere omesso se «l'autorità accertante è in grado di prendere una **decisione positiva riguardo allo status di rifugiato** basandosi sulle prove acquisite» <sup>(278)</sup>. Il requisito relativo alla «decisione positiva riguardo allo status di rifugiato» non permette agli Stati membri di omettere il colloquio qualora tali prove consentano all'autorità di offrire soltanto lo status di protezione sussidiaria. Inoltre, l'articolo 14, paragrafo 2, lettera b, permette l'omissione del colloquio personale qualora «l'autorità accertante reputi che il richiedente asilo sia **incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale** a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo» <sup>(279)</sup>. Dal dettato dell'articolo 14, paragrafo 2 risulta che queste decisioni devono sempre essere adottate dall'autorità accertante, nell'ultimo caso previa consultazione di un professionista del settore medico sulla natura temporanea o di lungo periodo dello stato del richiedente, in caso di dubbio da parte dell'autorità accertante.

In terzo luogo, nel caso di **domanda reiterata** di protezione internazionale, risulta dall'articolo 14, paragrafo 1, primo sottoparagrafo *in fine* che la norma procedurale all'articolo 42, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione) prevale, dando agli Stati membri la possibilità di prevedere nel diritto nazionale che un esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale, a esclusione dei casi che riguardino richiedenti con persone a carico ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 6.

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, «[I]a **mancanza di un colloquio personale** [...] non osta a che l'autorità accertante prenda una decisione sulla domanda di protezione internazionale» <sup>(280)</sup>, purché tale mancanza sia conforme alle regole stabilite dall'articolo 14 menzionate sopra. Nei casi in cui il colloquio personale è stato omesso sulla base dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera b, sui richiedenti incapaci o impossibilitati a sostenere un colloquio, «[I]a mancanza di [tale] colloquio [...] non incide negativamente sulla decisione dell'autorità accertante» (articolo 14, paragrafo 4).

<sup>(276)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(277)</sup> Cfr. paragrafo 4.2.4.2 di seguito sulla conduzione e sul contenuto dei colloqui.

<sup>(278)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(279)</sup> Neretto aggiunto. In questa situazione, tuttavia, «devono essere compiuti ragionevoli sforzi al fine di consentire al richiedente o alla persona a carico di produrre ulteriori informazioni», cfr. articolo 14, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo.

<sup>(280)</sup> Neretto aggiunto.

Oltre a dette situazioni, «gli Stati membri, all’atto di decidere riguardo a una domanda di protezione internazionale, possono tener conto del fatto che il richiedente non si sia presentato al colloquio personale, a meno che non avesse validi motivi per farlo» (articolo 14, paragrafo 5).

#### 4.2.4.2 Conduzione e contenuto dei colloqui

Come regola generale, l’articolo 15, paragrafo 1, della DPA (rifusione) definisce che «il colloquio personale [di un richiedente protezione internazionale] si svolge, di norma, **senza la presenza dei familiari**»<sup>(281)</sup>. Questo vale anche se la domanda di protezione internazionale è stata presentata da un altro richiedente a nome della/e persona/e a suo carico, ai sensi dell’articolo 7, paragrafo 2. Deroghe alla regola generale possono essere fatte solo nei casi in cui «l’autorità accertante ritenga che un esame adeguato debba comportare la presenza di altri familiari» (articolo 15, paragrafo 1).

Nel valutare la necessità della presenza dei familiari nel corso del colloquio, l’autorità accertante deve essere informata, ai sensi dell’articolo 15, paragrafo 2, della DPA (rifusione), che «[il] colloquio personale si svolge in condizioni tali da garantire un’**adeguata riservatezza**»<sup>(282)</sup>. Tale criterio per la conduzione dei colloqui personali si basa sul principio più generale della riservatezza in relazione alle domande di protezione internazionale ed è inteso a proteggere l’integrità delle informazioni del richiedente come confermato anche dall’articolo 11, paragrafo 3, (cfr. paragrafo 4.2.2 sui criteri applicabili alle decisioni in appresso). Si desume che le decisioni di permettere la presenza dei familiari nel corso dei colloqui possano essere adottate soltanto nel caso in cui tale presenza sia effettivamente necessaria nel caso individuale.

Se o qualora gli Stati membri attuino l’articolo 15, paragrafo 4, della DPA (rifusione), il quale consente disposizioni di legislazione nazionale sulla **presenza di terzi** durante un colloquio personale, dovrà essere preso in considerazione il principio di riservatezza. Questa possibilità è normalmente pertinente qualora a terzi venga permesso di presenziare al colloquio al fine di fornire assistenza o di proteggere il richiedente ai sensi dell’articolo 23, paragrafi 3 e 4, sulla presenza di avvocati o altri consulenti legali e dell’articolo 25, paragrafo 1, lettera b, sui rappresentanti o altri consulenti legali di richiedenti minori non accompagnati (cfr. paragrafo 4.2.8 sulle garanzie per i minori non accompagnati in appresso), o qualora la presenza dei terzi sopra menzionati sia giustificata a fini educativi o simili nell’interesse dell’autorità accertante o da motivi di sicurezza.

L’articolo 15, paragrafo 3, della DPA (rifusione) stabilisce le **condizioni dei colloqui personali**, prevedendo che:

#### Articolo 15, paragrafo 3, DPA (rifusione)

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché il colloquio personale si svolga in condizioni che consentano al richiedente di esporre in modo esauriente i motivi della sua domanda. A tal fine gli Stati membri:

- a) provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia la competenza per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l’origine culturale, il genere, l’orientamento sessuale, l’identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente;
- b) se possibile prevedono, su istanza del richiedente, che a condurre il colloquio sia una persona del suo stesso sesso [...];

<sup>(281)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(282)</sup> Neretto aggiunto.

- c) selezionano un interprete idoneo a garantire una comunicazione appropriata fra il richiedente e la persona incaricata di condurre il colloquio. Il colloquio si svolge nella lingua prescelta dal richiedente, tranne se esiste un'altra lingua che capisce e nella quale è in grado di comunicare chiaramente. Se possibile gli Stati membri prevedono, su istanza del richiedente, un interprete del suo stesso sesso [...];
- d) provvedono affinché la persona che conduce il colloquio sul merito di una domanda di protezione internazionale non indossi un'uniforme militare o di polizia;
- e) provvedono affinché i colloqui con i minori siano condotti con modalità consone alla loro età.

Le implicazioni dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera a, per la conduzione dei colloqui personali, in particolare riguardanti le domande di protezione internazionale basate sull'orientamento sessuale, sono state chiarite dalla CGUE in una pronuncia che interpreta l'ampiamente equiparabile disposizione dell'articolo 13, paragrafo 3, lettera a, della DPA in relazione all'articolo 4, paragrafo 3, DQ (283).

In merito alla questione principale delle domande poste o delle **prove da fornire in merito a specifici orientamenti sessuali**, la Corte ha ritenuto che «anche se le autorità nazionali possono procedere, se del caso, a interrogatori destinati a valutare i fatti e le circostanze concernenti l'asserito orientamento sessuale di un richiedente asilo, gli interrogatori sui dettagli delle pratiche sessuali del richiedente sono contrari ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta e, segnatamente, al diritto al rispetto della vita privata e familiare come affermato all'articolo 7» (284).

Il requisito all'articolo 15, paragrafo 3, lettere b e c, secondo cui il personale che conduce il colloquio e l'interprete siano **dello stesso sesso del richiedente**, è il risultato di diverse raccomandazioni internazionali (285). Si qualifica in tre modi diversi:

- 1) questo requisito si applica «ogni qualvolta sia possibile», ossia soltanto nel momento in cui sia possibile fornire personale che conduce il colloquio e interpreti del sesso pertinente;
- 2) l'obbligo di fare ciò scaturisce soltanto alla richiesta dell'interessato; e
- 3) una richiesta da parte del richiedente a tal proposito può essere accantonata qualora l'autorità accertante abbia motivo di ritenere che l'istanza «si basi su motivi non connessi alle difficoltà del richiedente di presentare i motivi della sua domanda di protezione internazionale in modo comprensibile».

Il riferimento della direttiva a «motivo di ritenere» deve intendersi nel senso che è necessario siano date ragioni concrete per poter accantonare la richiesta del richiedente in merito al sesso del personale che conduce il colloquio o dell'interprete ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettere b e c, rispettivamente.

(283) CGUE, *A, B e C*, cit. alla nota 24, punti 62-63; discusso anche in *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezione 4.2.6.

(284) *Ibid.*, punto 64-63; discusso anche in *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezione 4.2.6.

(285) Cfr. Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusions No 64: Refugee Women and International Protection*, 5 ottobre 1990, punti a) ii) e iii); *No 73: Refugee Protection and Sexual Violence*, 8 ottobre 1993; *No. 77 (XLVI): General Conclusion on International Protection*, 20 ottobre 1995; *No 79 (XLVII): General Conclusion on International Protection*, 11 ottobre 1996; *No 81 (XLVIII): General Conclusion on International Protection*, 17 ottobre 1997; e *No 105 (LVI): Conclusion on Women and Girls at Risk*, 6 ottobre 2006, punto (n) iv). Cfr. anche Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna, *General Recommendation No 32 on the Gender-Related Dimensions of Refugee Status, Asylum, Nationality and Statelessness of Women*, 14 novembre 2014, UN Doc CEDAW/C/GC/32, punti 16 e 50.

Per quanto riguarda il **contenuto dei colloqui personali**, l'articolo 16, della DPA (rifusione) rispecchia la funzione essenziale del colloquio personale in connessione con l'esame di una domanda di protezione internazionale e la necessità che questa sia sufficientemente comprensibile. L'analisi fornisce:

#### **Articolo 16, DPA (rifusione)**

Nel condurre un colloquio personale sul merito di una domanda di protezione internazionale, l'autorità accertante assicura che al richiedente sia data una congrua possibilità di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda ai sensi dell'articolo 4 [DQ (rifusione)] nel modo più completo possibile. [...]

Pertanto, le domande poste al richiedente devono essere pertinenti alla valutazione della necessità di protezione internazionale alla luce dei criteri per la qualifica come rifugiato o come beneficiario di protezione sussidiaria. In linea con le norme internazionali per la valutazione delle domande di protezione internazionale, l'articolo 16, della DPA (rifusione) specifica ulteriormente che il contenuto necessario del colloquio «deve dare l'opportunità [al richiedente] di spiegare l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali **incoerenze o contraddizioni** delle sue dichiarazioni»<sup>(286)</sup>.

#### **4.2.4.3 Verbale e registrazione dei colloqui**

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della DPA (rifusione), «gli Stati membri assicurano che sia redatto un **verbale accurato e circostanziato** di ogni singolo colloquio personale, in cui figurino tutti gli elementi sostanziali, o una **trascrizione** dello stesso»<sup>(287)</sup>. Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 2, indica la possibilità di disporre la **registrazione sonora o audiovisiva** del colloquio personale. Qualora si proceda a tale registrazione, «gli Stati membri provvedono affinché la registrazione o una trascrizione della stessa siano disponibili unitamente al fascicolo del richiedente».

Al fine di migliorare l'accuratezza dei verbali sui colloqui, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, della DPA (rifusione) gli Stati membri dispongono che «al richiedente sia data la possibilità di formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti, oralmente e/o per iscritto, su eventuali errori di traduzione o malintesi contenuti nel verbale o nella trascrizione [...]. L'opportunità di formulare tali osservazioni dovrebbe essere data «al termine del colloquio personale o entro un termine specifico prima che l'autorità accertante adotti una decisione» in merito alla domanda. Quest'opportunità include il requisito che gli Stati membri «garantiscono che il richiedente sia pienamente informato del contenuto del verbale o degli elementi sostanziali della trascrizione, se necessario con l'assistenza di un interprete»<sup>(288)</sup>. Al fine di essere «pienamente informato», il richiedente deve avere accesso a tutti gli elementi contenuti nel verbale o nella trascrizione in modo appropriato.

Essendo stato pienamente informato del contenuto del verbale o della trascrizione del colloquio, al richiedente protezione internazionale deve essere chiesto «di confermare che il contenuto del verbale o della trascrizione rifletta correttamente il colloquio» (articolo 17, paragrafo 3, primo sottoparagrafo *in fine*).

<sup>(286)</sup> Neretto aggiunto. Cfr. UNHCR, Manuale, op. cit. alla nota 37, punti 195-205. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, Sezione 4.4.

<sup>(287)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(288)</sup> Neretto aggiunto.

L'articolo 17, paragrafo 3, secondo sottoparagrafo, prevede due deroghe ai criteri stabiliti nel primo sottoparagrafo:

- 1) qualora il colloquio personale sia stato registrato ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, e il contenuto del verbale sia ammissibile come prova in successive procedure d'impugnazione, lo Stato membro non deve chiedere al richiedente di confermare il contenuto del verbale o della trascrizione; e
- 2) qualora lo Stato membro preveda sia la trascrizione che la registrazione del colloquio personale, non è obbligatorio permettere al richiedente di formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti sulla trascrizione.

A norma dell'articolo 17, paragrafo 4, secondo sottoparagrafo, il **rifiuto di confermare il contenuto** del verbale o della trascrizione da parte del richiedente «non osta a che l'autorità accertante adotti una decisione sulla sua domanda» di protezione internazionale. L'autorità accertante è, tuttavia, obbligata a registrare le motivazioni del richiedente per tale rifiuto nel suo file (articolo 17, paragrafo 4, primo sottoparagrafo). L'osservanza di questa disposizione, nonché dell'articolo 17, paragrafo 3, può avere una particolare importanza pratica nel caso di un ricorso presentato contro una decisione negativa su una domanda di protezione internazionale, ad esempio se il richiedente in quella fase denunciasse l'accuratezza della traduzione della sua dichiarazione fornita durante il colloquio personale.

Come regola principale ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 5, «[il] richiedente e il suo avvocato o altro consulente legale [...] hanno **accesso al verbale o alla trascrizione** e, ove possibile, alla **registrazione** [del colloquio personale] prima che l'autorità accertante adotti una decisione» sulla domanda <sup>(289)</sup>. Qualora lo Stato membro fornisca sia la trascrizione che la registrazione del colloquio, può essere effettuata una deroga al diritto di accesso alla registrazione nella procedura di esame a livello amministrativo. Tuttavia, l'accesso alla registrazione deve essere fornito nella fase di ricorso (articolo 17, paragrafo 5, secondo sottoparagrafo).

A norma dell'articolo 17, paragrafo 5, terzo sottoparagrafo, l'accesso ai verbali, trascrizioni o registrazioni può essere concesso **contemporaneamente alla decisione** qualora la domanda sia esaminata con procedura d'esame accelerata ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione). Giacché ciò «non pregiudica» l'articolo 17, paragrafo 3, in questi casi il richiedente avrà ancora la possibilità di formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti sul verbale o sulla trascrizione ai sensi della disposizione. Se ciò non avviene al termine del colloquio personale, e se eventuali questioni connesse ad errori di traduzione o malintesi divenissero evidenti al richiedente soltanto una volta concesso l'accesso al verbale o alla trascrizione, egli deve avere l'opportunità di formulare osservazioni su tali questioni al fine di fornire chiarimenti in questa fase, possibilmente in connessione a un ricorso depositato dinanzi a un organo giudiziario ai sensi dell'articolo 46, della DPA (rifusione).

#### **4.2.5 Visita medica**

Le regole sulla visita medica fissate dall'articolo 18, della DPA (rifusione) devono essere interpretate in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 4, della DQ (rifusione) secondo cui il fatto che un richiedente protezione internazionale abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di siffatte persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, a meno che vi siano buoni motivi per ritenere che tali persecuzioni o danni gravi non si ripeteranno <sup>(290)</sup>. Mentre la portata dell'obbligo degli Stati membri di disporre visite mediche ai

<sup>(289)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(290)</sup> Cfr. la definizione di rifugiati e di persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria all'articolo 2, lettera d e f, della DQ (rifusione), rispettivamente.

sensi dell'articolo 18, della DPA (rifusione) deve essere valutata tenendo conto delle necessità di evitare ritardi più prolungati e oneri amministrativi supplementari, la disposizione deve essere interpretata ed applicata tenendo debitamente conto delle norme sostanziali nella DQ (rifusione).

Qualora sia ritenuto «pertinente dall'autorità accertante per la valutazione di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 4 [DQ (rifusione)]», gli Stati membri **dispongono una visita medica** del richiedente concernente i segni che potrebbero indicare persecuzioni o danni gravi subiti» [articolo 18, paragrafo 1, della DPA (rifusione)]. Il criterio di **rilevanza** implica che l'autorità accertante possa omettere una visita medica qualora questa sia irrilevante o non necessaria poiché l'autorità è pronta ad accettare la dichiarazione del richiedente per quanto riguarda danni o misure persecutorie subite che risultano in segni che possono altrimenti indicare la necessità di essere esaminati, o poiché non esiste una possibile relazione tra evidenze o prove di tipo medico e le presunte motivazioni per presentare domanda di protezione internazionale.

Sebbene non si tratti di una fonte giuridica vincolante per l'interpretazione della DPA (rifusione), per degli orientamenti utili in merito alla pertinenza delle visite mediche si veda la giurisprudenza pertinente della Corte EDU all'articolo 3 della CEDU. È stato ribadito in questa sede che lo Stato ha il dovere di accettare tutti i fatti pertinenti, in particolare nel caso in cui si evinca chiaramente che le ferite di un richiedente possano essere state provocate da torture. Pertanto, se un richiedente protezione internazionale ha presentato elementi di prova sufficienti per sostenere l'esistenza e l'origine dei segni di possibile tortura, è compito delle autorità esaminanti ottenere un'opinione esperta sulle probabili cause delle cicatrici o altri segni presentati dal richiedente (<sup>291</sup>).

La portata dell'obbligo ai sensi dell'articolo 18 DPA (rifusione) è relativa esclusivamente alle visite mediche di potenziale rilevanza ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale. Questa disposizione, pertanto, non interessa l'identificazione di esigenze procedurali particolari ai sensi dell'articolo 24 DPA (rifusione). Tuttavia, quando si adottano decisioni sulla rilevanza di una visita medica, dev'essere tenuto in considerazione nei casi pertinenti l'obbligo a norma dell'articolo 24, paragrafo 3 di fornire, ai **richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari**, sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di assolvere gli obblighi della direttiva. (Cfr. paragrafo 4.2.7 sui richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari di seguito.)

Un'alternativa ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, è che «gli Stati membri possono prevedere che il richiedente effettui tale visita medica». In questi casi, la visita medica verrà pagata con **fondi pubblici**, in linea con la visita disposta dall'autorità accertante (articolo 18, paragrafo 1, terzo sottoparagrafo). Per contro, se l'autorità accertante non ritiene pertinente svolgere una visita medica ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, questa «informa i richiedenti che possono disporre, su propria iniziativa e a loro spese, una visita medica concernente i segni che potrebbero indicare le persecuzioni e i gravi danni subiti» [articolo 18, paragrafo 2, della DPA (rifusione)].

La decisione dell'autorità accertante in merito alla visita medica ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1 è soggetta al previo **consenso del richiedente**. Come stipulato all'articolo 18, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, «il fatto che [il] richiedente rifiuti di sottoporsi alla visita medica non osta a che l'autorità accertante adotti una decisione sulla domanda di protezione internazionale». In quel caso è possibile, in alcune circostanze, trarre conclusioni dal rifiuto da parte del richiedente, salvo che questi non fornisca validi motivi per giustificare tale rifiuto.

<sup>(291)</sup> Cfr. Corte EDU, sentenza del 9 marzo 2010, *RC/Svezia*, ricorso n. 41827/07, punto 53.

Le visite mediche disposte dall'autorità accertante o, in alternativa, dal richiedente ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1 devono essere effettuate da **professionisti qualificati del settore medico**. A norma dell'articolo 18, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, «gli Stati membri possono designare professionisti del settore medico che possono effettuare tale visita medica». Si prevede che le misure nazionali dirette a identificare e documentare i sintomi e i segni di tortura o altri gravi atti di violenza fisica o psicologica nell'ambito delle procedure oggetto della presente direttiva devono essere conformi alle norme riconosciute a livello internazionale. A questo proposito, il preambolo della DPA (rifusione) indica che il Manuale per un'efficace indagine e documentazione di tortura e altro trattamento o pena crudele, disumano o degradante (protocollo di Istanbul) può essere particolarmente pertinente [considerando 31, DPA (rifusione)]<sup>(292)</sup>.

#### 4.2.6 Informazioni giuridiche, assistenza e rappresentanza legale

La DPA (rifusione) effettua una distinzione tra **informazioni** giuridiche e procedurali da un lato (articolo 19), e **assistenza e rappresentanza** legali dall'altro (articoli 20, 22 e 23). Mentre le autorità hanno l'obbligo di fornire «informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedure di primo grado» ai sensi dell'articolo 19, l'articolo 20 limita l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite alla fase di ricorso. Oltre a tale assistenza e rappresentanza gratuite, «ai richiedenti è data la possibilità di consultare, a loro spese, in maniera effettiva un avvocato o altro consulente legale, ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, sugli aspetti relativi alla domanda di protezione internazionale, in ciascuna fase della procedura, anche in caso di decisione negativa», cfr. articolo 22, paragrafo 1. L'ambito di applicazione e le modalità dell'assistenza e rappresentanza legali e il diritto a un avvocato sono specificati all'articolo 23. Soprattutto, tuttavia, la DPA (rifusione) non include alcuna disposizione specifica in merito alla questione della lingua e della traduzione al fine di assicurare una comunicazione efficace tra i richiedenti e gli avvocati o altri consulenti legali.

Norme comuni sulle condizioni per la fornitura di informazioni giuridiche e procedurali, nonché per l'assistenza e rappresentanza legale gratuite sono state fissate dall'articolo 21, della DPA (rifusione). L'articolo 21, paragrafo 1 fornisce agli Stati membri una discrezionalità piuttosto ampia sul modo in cui questi si conformano agli obblighi di offrire informazioni, assistenza e rappresentanza ai richiedenti ai sensi degli articoli 19 e 20. Per quanto concerne la precedente disposizione, le informazioni giuridiche e procedurali gratuite sulle procedure a livello amministrativo possono essere fornite da **organizzazioni non governative** o professionisti delle **autorità governative**, oppure da servizi specializzati dello Stato membro [cfr. considerando 22, della DPA (rifusione)]. Di converso, per quanto riguarda la fornitura di assistenza e rappresentanza legale nelle procedure di ricorso ai sensi dell'articolo 20, la determinazione di un avvocato è considerata una soluzione standard, sebbene la formulazione dell'articolo 21, paragrafo 1, faccia un riferimento più ampio a persone «autorizzate o riconosciute ai sensi del diritto nazionale»<sup>(293)</sup>. Ciò sembra concedere agli Stati membri la possibilità di autorizzare diverse categorie di persone, sebbene con la limitazione intrinseca che tali persone devono essere in possesso di **qualifiche giuridiche** per fornire assistenza e rappresentanza legale come prescritto dall'articolo 20 (cfr. anche il paragrafo 4.2.6.2 sull'assistenza e rappresentanza legale in appresso).

<sup>(292)</sup> Considerando 31 DPA (rifusione), cfr. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (OHCHR), *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ('Istanbul Protocol')*, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, paragrafo 4.7.2.

<sup>(293)</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, 1 giugno 2011, COM(2011) 319 final, allegato pag. 8.

Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2, della DPA (rifusione), gli Stati membri possono far sì che servizi quali la fornitura di informazioni giuridiche e procedurali gratuite ai sensi dell'articolo 19 nonché l'assistenza e rappresentanza legali gratuite ai sensi dell'articolo 20 siano garantite alle seguenti condizioni:

#### Articolo 21, paragrafo 2, DPA (rifusione)

- a) soltanto a chi non disponga delle **risorse necessarie**; e/o
- b) soltanto mediante i servizi forniti da avvocati o altri consulenti legali che sono **specificamente designati** dal diritto nazionale ad assistere e rappresentare i richiedenti (<sup>294</sup>).

Ulteriori norme sulla fornitura di informazioni, assistenza e rappresentanza legali possono essere stabilite nel diritto nazionale dagli Stati membri a norma dell'articolo 21, paragrafi da 2 a 5, ivi incluse le modalità di presentazione e di trattamento delle richieste di fornitura di informazioni legali e procedurali gratuite di cui all'articolo 19 e di assistenza e rappresentanza legali gratuite ai sensi dell'articolo 20. Alcuni limiti monetari e temporali alla prestazione di questi servizi a norma degli articoli 19 e 20 possono essere stabiliti anche nel diritto nazionale, «purché essi non costituiscano restrizioni arbitrarie all'accesso alla fornitura di informazioni giuridiche e procedurali e all'assistenza e rappresentanza legale» (articolo 21, paragrafo 4, lettera a. L'articolo 21, paragrafo 5, permette inoltre agli Stati membri di «esigere un rimborso integrale o parziale delle spese sostenute, allorché vi sia stato un considerevole miglioramento delle condizioni finanziarie del richiedente o se la decisione di accordare tali prestazioni è stata adottata in base a informazioni false fornite dal richiedente» (<sup>295</sup>).

#### 4.2.6.1 Informazioni giuridiche e procedurali

Come accennato, l'articolo 19 della DPA (rifusione) non si applica all'obbligo di fornire assistenza legale in senso stretto nelle procedure di esame a livello amministrativo. L'articolo 19 obbliga gli Stati membri soltanto ad assicurare che ai richiedenti protezione internazionale siano, su richiesta, fornite «informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedure di primo grado». Se, tuttavia, uno Stato membro si avvale della possibilità di fornire assistenza legale e/o rappresentanza gratuita da parte di un avvocato nelle procedure a tale livello, ciò coprirà anche la necessità di fornire le informazioni giuridiche e procedurali richieste dall'articolo 19 [articolo 20, paragrafo 2 DPA (rifusione) *in fine*].

In merito al livello minimo delle informazioni giuridiche e procedurali da fornire a titolo gratuito in questo livello, l'articolo 19, paragrafo 1, obbliga gli Stati membri ad assicurare che «i richiedenti ricevano [...], come minimo, le informazioni sulla procedura con riguardo alla situazione particolare del richiedente». Tali informazioni devono essere tese a consentire ai richiedenti di comprendere meglio la procedura di esame e ad aiutarli a rispettare gli obblighi in materia durante l'esame [considerando 22, DPA (rifusione)]. Pertanto, le informazioni devono includere la spiegazione dell'**iter procedurale** e dei **diritti e obblighi** che potrebbero essere rilevanti, in base al caso individuale, come l'obbligo di cooperare e di presentare elementi in termini di fatti e di prove di cui all'articolo 4, DQ (rifusione). In questo contesto, la tempistica e il contenuto delle informazioni necessarie dipenderà dalla misura in cui lo Stato membro considera che sia il richiedente a dover presentare al più presto possibile tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale [articolo 4, paragrafo 1, DQ (rifusione)].

<sup>(294)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(295)</sup> Cfr., per norme simili sul rimborso dei costi dello Stato membro per la concessione delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria per i richiedenti protezione internazionale, articolo 17, paragrafo 4, RCD (rifusione).

Qualora l'esame a livello amministrativo della domanda porti ad una **decisione negativa**, l'articolo 19, paragrafo 1 della DPA (rifusione) dispone che le autorità degli Stati membri devono fornire altresì ai richiedenti, su richiesta, «informazioni — oltre a quelle fornite ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, e dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera f, — al fine di chiarire i motivi di tale decisione e spiegare in che modo è possibile contestare la decisione». Dal testo dell'articolo 19, paragrafo 1 risulta chiaro che l'obbligo di fornire informazioni giuridiche e procedurali in tali situazioni vada oltre i requisiti di cui agli articoli 11, paragrafo 2 e 12, paragrafo 1, lettera f di indicare le motivazioni della decisione in fatto e in diritto di informare i richiedenti sul risultato della decisione in una lingua che capiscono o che è ragionevole supporre possano capire qualora non vengano assistiti o rappresentati da un avvocato o altro consulente legale.

#### 4.2.6.2 Assistenza e rappresentanza legale

Come emerge dal titolo dell'articolo 20 DPA (rifusione), l'obbligo per gli Stati membri di fornire assistenza e rappresentanza legali gratuite ai sensi di questa disposizione si estende solo alle **procedure d'impugnazione** a norma dell'articolo 46 DPA (rifusione) (296). Gli Stati membri devono garantire che, su richiesta, ai richiedenti protezione internazionale vengano fornite «assistenza e rappresentanza legali gratuite» ai fini delle procedure d'impugnazione. Per essere efficace, ciò implica che l'assistenza venga offerta da una persona competente e formalmente autorizzata a fornire assistenza e rappresentanza legale ai clienti; in diversi sistemi nazionali ciò significa che questa funzione può essere svolta da un avvocato qualificato (297). L'assistenza offerta deve pertanto «includere, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione alle udienze dinanzi al giudice di primo grado a nome del richiedente» (articolo 20, paragrafo 1 *in fine*).

L'obbligo di fornire assistenza e rappresentanza legali gratuite ai sensi dell'articolo 20 è limitato alle procedure d'impugnazione dinanzi a un **giudice di primo grado**. Qualora siano disponibili ulteriori procedure d'impugnazione, la direttiva non prevede l'obbligo che lo Stato membro fornisca ulteriore assistenza o rappresentanza legali gratuite. A norma dell'articolo 21, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo, gli Stati membri hanno la possibilità di prevedere nel diritto nazionale che «l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite di cui all'articolo 20 siano fornite soltanto nelle procedure di impugnazione a norma dell'[articolo 46 DPA (rifusione)] dinanzi a un giudice di primo grado e non per i ricorsi o riesami ulteriori previsti dal diritto nazionale, compresi i riesami ulteriori delle cause o i giudizi d'appello». In base alle circostanze specifiche, questa norma deve essere applicata con cautela, in particolare in situazioni in cui viene garantito un riesame della decisione sul ricorso a causa di presunti errori legali nella procedura di ricorso di primo grado. In questi casi l'assistenza e rappresentanza legali possono essere garantiti al fine di assicurare l'accesso al ricorso effettivo avverso una decisione amministrativa che respinge erroneamente la domanda di protezione internazionale, conformemente all'articolo 47 della Carta della UE e al principio di effettività nell'applicazione del diritto sostanziale dell'Unione all'interno dei sistemi giuridici nazionali (298). Ciò è particolarmente utile negli Stati membri in cui la rappresentanza legale dinanzi ai tribunali di secondo grado è obbligatoria.

Gli Stati membri possono, a norma dell'articolo 20, paragrafo 3, DPA (rifusione), «disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se il ricorso del richiedente [...] non abbia **prospettive concrete di successo**» (299). Le decisioni su questo principio della fondatezza ai sensi del diritto nazionale devono essere adottate dall'organo giudiziario o da un'altra «autorità competente». Qualora tali decisioni di non concedere l'assistenza o la

(296) Tuttavia, gli Stati membri hanno la possibilità di fornire assistenza e/o rappresentanza legali gratuite nelle procedure di primo grado (articolo 20, paragrafo 2). Cfr. il precedente paragrafo 4.2.6.1 sulle informazioni giuridiche e professionali.

(297) Cfr. Commissione europea, *Proposta di modifica della direttiva procedure (rifusione)*, 2011, cit. alla nota a piè di pagina 293, allegato, pag. 8.

(298) Per un resoconto dei principi generali del diritto della UE sull'efficacia e sulla parità delle armi che possono avere un'incidenza su questa situazione, cfr. Reneman, *EU Asylum Procedures*, cit. alla nota a piè di pagina 253, pagg. 85-89 e 93-94.

(299) Neretto aggiunto.

rappresentanza legali gratuite vengano adottate da un'autorità che non è un organo giurisdizionale, il richiedente deve avere il diritto a un **ricorso effettivo** avverso tale decisione dinanzi a un organo giurisdizionale (articolo 20, paragrafo 3, secondo sottoparagrafo). In ogni caso, nell'applicare questa disposizione «gli Stati membri garantiscono che l'assistenza e la rappresentanza legale non sia oggetto di restrizioni arbitrarie e che non sia ostacolato l'accesso del richiedente alla giustizia» (articolo 20, paragrafo 3, terzo sottoparagrafo), il che rispecchia i principi generali del diritto dell'Unione sul ricorso effettivo avverso le decisioni amministrative che incidono sui diritti fondamentali.

L'articolo 22 della DPA (rifusione) conferma che i richiedenti protezione internazionale devono avere il **diritto all'assistenza legale a proprie spese** in tutte le fasi della procedura di esame, ivi incluso qualora questi abbiano ricevuto una decisione negativa. Più specificamente, l'articolo 22, paragrafo 1, impone l'obbligo agli Stati membri di dare ai richiedenti l'«opportunità di consultare [...] in maniera effettiva» un avvocato o altro consulente legale. La disposizione permette inoltre agli Stati membri di richiedere che l'avvocato e/o altro consulente legale, anche quando consultato a spese del richiedente, deve essere «ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale». Tale disposizione è conforme alla condizione che deve essere soddisfatta dalle persone che forniscono assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure d'impugnazione ai sensi dell'articolo 20 (cfr. articolo 21, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo) ed ha lo scopo di evitare il possibile sfruttamento dei richiedenti protezione internazionale da parte di avvocati non qualificati.

In quanto modifica pratica significativa, l'articolo 22, paragrafo 2, stabilisce che «gli Stati membri possono acconsentire a che le **organizzazioni non governative** prestino assistenza e/o rappresentanza legali gratuite ai richiedenti [...] conformemente al diritto nazionale»<sup>(300)</sup>. Questo vale sia nelle procedure a livello amministrativo che nelle procedure d'impugnazione.

**L'ambito e le modalità dell'assistenza e rappresentanza legali** e il diritto a un avvocato sono specificati all'articolo 23 della DPA (rifusione). Come regola principale, l'articolo 23, paragrafo 1, primo sottoparagrafo, stabilisce che «gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, che assiste o rappresenta un richiedente a norma del diritto nazionale, abbia **accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente** sulla cui base che è o sarà presa una decisione»<sup>(301)</sup>. La disposizione che l'assistenza o la rappresentanza siano fornite «a norma del diritto nazionale» si riferisce apparentemente alle condizioni generali per l'erogazione di tale assistenza e rappresentanza legale che devono essere rispettate per far sì che il consulente legale sia in grado di esigere tale accesso.

L'articolo 23, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, prevede una **deroga** alla regola principale sull'accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente in un ventaglio di situazioni piuttosto ampio:

#### Articolo 23, paragrafo 1, DPA (rifusione)

Gli Stati membri possono derogare a tale disposizione, qualora la divulgazione di informazioni o fonti comprometta la **sicurezza nazionale, la sicurezza delle organizzazioni o delle persone** che forniscono dette informazioni o la sicurezza delle persone cui le informazioni si riferiscono o qualora gli **interessi investigativi** relativi all'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità competenti degli Stati membri o le **relazioni internazionali** degli Stati membri siano compromesse. In questi casi gli Stati membri:

- a) aprono l'**accesso a tali informazioni o fonti** alle autorità [di ricorso] di cui all'[articolo 46]; e

<sup>(300)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(301)</sup> Neretto aggiunto.

- b) stabiliscono nel diritto nazionale procedure che garantiscano il rispetto dei **diritti di difesa del richiedente**.

Con riguardo alla lettera b, gli Stati membri possono, in particolare, dare accesso a dette informazioni o fonti all'avvocato o ad altro consulente legale che abbia subito un controllo di sicurezza, nella misura in cui le informazioni sono pertinenti per l'esame della domanda o per decidere della revoca della protezione internazionale<sup>(302)</sup>.

Mentre l'ultimo può essere una misura di compensazione pertinente in tali situazioni, deve esser messo in atto in un modo e in un contesto procedurale che prenda adeguatamente in considerazione il problema giuridico inerente all'uso di informazioni segrete. Pertanto, come indicato dalla CGUE in relazione al controllo giurisdizionale della decisione di uno Stato membro che limita il diritto d'ingresso e di soggiorno di un cittadino dell'Unione ai sensi della direttiva 2004/38/CE<sup>(303)</sup> per motivi di sicurezza pubblica, l'autorità giurisdizionale che si occupa del riesame di detta decisione, ai sensi di tale direttiva, interpretata alla luce dell'articolo 47 della Carta della UE, deve:

«[...] assicurare che l'impossibilità da parte dell'autorità nazionale competente a rendere note all'interessato, precisamente ed integralmente, le motivazioni sulle quali si basa la decisione adottata ai sensi dell'articolo 27 di detta direttiva ed a rivelare allo stesso le relative prove, è limitata a quanto è **strettamente necessario**, e che questi è informato, in ogni caso, dell'**essenza di tali motivazioni** in un modo che tenga debitamente conto della necessaria riservatezza della prova.»<sup>(304)</sup>

Le disposizioni all'articolo 23, paragrafi da 2 a 4, fissano le modalità per l'esercizio delle funzioni degli avvocati e di altri consulenti legali. Gli Stati membri provvedono affinché tali persone che assistono o rappresentano un richiedente possano «**accedere alle aree chiuse**, ivi inclusi i centri di trattenimento e le zone di transito, per consultare il richiedente», a norma dell'articolo 10, paragrafo 4, e dell'articolo 18, paragrafo 2, lettere b e c, RDC (rifusione)<sup>(305)</sup>. Inoltre, a norma dell'articolo 23, paragrafo 3, della DPA (rifusione), i richiedenti sono autorizzati a farsi accompagnare al **colloquio personale** da un avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale<sup>(306)</sup>. Tuttavia, l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, fissa limitazioni opzionali sul ruolo di tali avvocati o consulenti legali nei colloqui, in merito a questioni quali gli interventi del consulente, e permettendo agli Stati membri di richiedere la presenza del richiedente al colloquio personale, nonché di chiedere al richiedente di rispondere personalmente alle domande poste.

#### 4.2.7 Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari

La categoria dei «richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari» è definita dall'articolo 2, lettera d, della DPA (rifusione) come persone «la cui capacità di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva è limitata a causa di circostanze individuali». La definizione riflette l'intenzione che le necessità particolari devono essere considerate **ai fini delle procedure di esame** ai sensi di questa direttiva, diversamente rispetto alle necessità particolari di cui all'articolo 2, lettera k ed articoli 21-25, RCD (rifusione).

<sup>(302)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(303)</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 e abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, [2004] GU L 158 del 30.4.2004, pag.77.

<sup>(304)</sup> CGUE, Grande Sezione, sentenza del 4 giugno 2013, causa C-300/11, ZZ/Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363, punto 69 (neretto aggiunto).

<sup>(305)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(306)</sup> Cfr. articolo 15, paragrafo 4, della DPA (rifusione) sulla presenza di terzi al colloquio personale e il precedente paragrafo 4.2.4.2 sulla condotta e il contenuto dei colloqui.

Sulla base dei compromessi raggiunti durante la redazione della DPA (rifusione) (<sup>307</sup>), l'articolo 24, paragrafo 1, dispone che gli «Stati membri valutano entro un termine ragionevole dopo la presentazione di una domanda di protezione internazionale se il richiedente sia un richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari». La valutazione può essere integrata nelle procedure nazionali esistenti e/o nella valutazione di cui all'articolo 22, RCD (rifusione). La formulazione delle due direttive è in parte analoga a tal riguardo, sebbene l'articolo 22 della RCD (rifusione) possa sembrare la principale disposizione che concerne l'identificazione di persone vulnerabili, nella misura in cui la valutazione delle esigenze di accoglienza particolari precederà spesso la questione delle garanzie procedurali particolari. Entrambe le direttive dispongono che la valutazione del richiedente con esigenze particolari non deve assumere la forma di una procedura amministrativa [articolo 24, paragrafo 2, DPA (rifusione)]. Non vi è pertanto un criterio ai sensi del diritto derivato della UE che dispone che le procedure per il processo decisionale amministrativo, ivi inclusi i requisiti sulle decisioni da rendere per iscritto e la presentazione di motivazioni ed informazioni sui ricorsi avverso tali decisioni, devono essere applicate alla valutazione della necessità dei richiedenti di garanzie procedurali particolari.

Dal tenore dell'articolo 24 risulta che, considerato in concomitanza con l'articolo 2, lettera d, della DPA (rifusione), l'identificazione dei richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari non si basa solo sulla dichiarazione personale del richiedente in merito alle sue circostanze e vulnerabilità individuali. Per contro, è l'autorità accertante che deve identificare le vulnerabilità rilevanti per la procedura di esame. Questa valutazione deve basarsi su criteri obiettivi o generalizzati in virtù dei quali le dichiarazioni del richiedente possono essere pertinenti, sebbene non decisive. Inoltre, in alcuni casi può essere appropriato o addirittura necessario fornire informazioni specifiche sulla probabile necessità di garanzie particolari, ad esempio sulla base di visite mediche.

L'articolo 24, paragrafo 1, richiede soltanto che la valutazione venga svolta **entro un termine ragionevole** dopo la presentazione della domanda. A norma del considerando 29 della DPA (rifusione), tuttavia, «gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari **prima che sia presa una decisione in primo grado**» (<sup>308</sup>). Nei casi in cui la necessità di garanzie procedurali particolari emerga in una fase successiva della procedura di esame, questa necessità deve essere affrontata senza per questo dover riavviare la procedura (articolo 24, paragrafo 4).

L'ambito di applicazione dell'articolo 24 **non si basa su motivazioni specifiche** per la necessità di garanzie procedurali particolari. La definizione all'articolo 2, lettera d, si riferisce soltanto alla «situazione personale», sebbene il considerando 29 consideri alcune caratteristiche ed esperienze personali come tipici indici di necessità di garanzie procedurali particolari: «età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia, disturbi mentali o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale». L'individuazione dei richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari sarà pertanto spesso guidata dall'obiettivo generale fissato dall'articolo 24, paragrafo 3, secondo cui gli Stati membri devono provvedere che tali richiedenti siano forniti di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della direttiva per tutta la durata della procedura di esame (<sup>309</sup>). Il sostegno adeguato può comprendere «tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per istruire la loro domanda di protezione internazionale» (considerando 29).

<sup>(307)</sup> Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Articolo 24, DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, pag. 1335.

<sup>(308)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(309)</sup> Per facilitare la tempestiva identificazione delle persone con esigenze procedurali e di accoglienza particolari, l'EASO ha elaborato uno strumento per l'individuazione di persone con esigenze particolari composto da indicatori di esigenze particolari e una guida alle misure di sostegno pertinenti.

In particolare, qualora tale sostegno adeguato non possa essere fornito nell'ambito delle **procedure accelerate** di cui all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) e delle **procedure di frontiera** di cui all'articolo 43 della DPA (rifusione), l'articolo 24, paragrafo 3, secondo sottoparagrafo, limita l'applicazione di questi strumenti procedurali, in particolare nei casi che riguardano i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari perché hanno subito **torture, stupri** o altre forme gravi di **violenza psicologica, fisica o sessuale**. In tali casi, queste procedure non vengono applicate o cessano di essere applicate. Ulteriori garanzie procedurali si applicano in situazioni ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 6, in cui il ricorso non ha un effetto sospensivo automatico, al fine di rendere il ricorso effettivo, cfr. articolo 46, paragrafo 7, e considerando 30 della DPA (rifusione) (cfr. il precedente paragrafo 4.1.4 sul diritto di rimanere nel corso delle procedure di impugnazione, e il paragrafo 6.4.2 sulle modifiche e sulle deroghe in appresso).

#### 4.2.8 Garanzie per i minori non accompagnati

L'articolo 25, paragrafo 1, della DPA (rifusione) dispone l'obbligo generale degli Stati membri di identificare un **rappresentante**<sup>(310)</sup> che rappresenti ed assista il minore non accompagnato<sup>(311)</sup> per «consentirgli di godere dei diritti e assolvere agli obblighi previsti dalla presente direttiva». L'unica eccezione è indicata all'articolo 25, paragrafo 2, sui richiedenti che «raggiungeranno presumibilmente l'età di 18 anni prima che sia presa una decisione in primo grado [sulla loro domanda di protezione internazionale]». Le particolari esigenze del minore in connessione con il **colloquio personale** e il **processo decisionale**, nonché altri aspetti della procedura di esame devono essere considerati a norma dell'articolo 25, paragrafi 3 e 4. In generale, l'**interesse superiore del minore** costituisce per gli Stati membri una considerazione preminente nell'applicazione della presente direttiva (cfr. articolo 25, paragrafo 6), considerando 33, della DPA (rifusione) ed articolo 24, paragrafo 2 della Carta della UE)<sup>(312)</sup>.

Per quanto concerne le questioni particolari attinenti all'uso da parte degli Stati membri della **visita medica** al fine di determinare l'età del richiedente protezione internazionale non accompagnato, l'articolo 25, paragrafo 5, prevede che tali esami possono essere effettuati «laddove, in base ai principi generali o ad altre indicazioni pertinenti, gli Stati membri nutrano dubbi circa l'età»<sup>(313)</sup>. Pertanto, gli esami per accertare l'età possono essere disposti soltanto se quest'informazione è stata comunicata e se le autorità possono concretizzare i loro dubbi facendo riferimento a «indicazioni pertinenti» al caso. Se, a seguito della visita medica, si continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, il richiedente verrà considerato un minore, cfr. articolo 25, paragrafo 5, primo sottoparagrafo *in fine*.

L'articolo 25, paragrafo 5, stabilisce inoltre le modalità delle visite mediche, ivi incluso il requisito che queste devono essere effettuate da personale medico qualificato nel pieno rispetto della dignità della persona. Di norma, al richiedente non accompagnato e/o al suo rappresentante viene richiesto il **consenso** allo svolgimento della visita medica. Tuttavia, il fatto che il richiedente rifiuti di sottoporsi a tale visita non osta a che l'autorità accertante adotti una decisione sulla domanda di protezione internazionale (articolo 25, paragrafo 5, quarto sottoparagrafo). In caso di rifiuto, la decisione di respingere una domanda non deve essere motivata unicamente da tale rifiuto (articolo 25, paragrafo 5, lettera c).

<sup>(310)</sup> Cfr. la definizione all'articolo 2, lettera n della DPA (rifusione). Da questa definizione si evince chiaramente che il rappresentante non è identico al tutore. La DPA (rifusione) non dispone la necessità di nominare un tutore formale.

<sup>(311)</sup> Cfr. definizioni all'articolo 2, lettera l ed m della DPA (rifusione).

<sup>(312)</sup> Cfr. anche articolo 24 della Carta della UE e articolo 3 della the Convenzione sui diritti del fanciullo.

<sup>(313)</sup> Cfr. *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota a piè di pagina 1, paragrafo 4.7.3. Cfr. anche EASO, *Age assessment practice in Europe* (Le prassi di accertamento dell'età in Europa), dicembre 2013.

L'articolo 25, paragrafo 6, dispone l'obbligo per gli Stati membri di assicurare che l'interesse superiore del minore costituisca «un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, della presente direttiva» e stabilisce diverse **limitazioni all'applicazione di procedure particolari** in caso di richiedenti minori non accompagnati. Come mostrato anche nella figura 9 in appresso, l'articolo 25, paragrafo 6, lettere da a a d, specifica che, qualora gli Stati membri individuino, durante la procedura di asilo, una persona come un minore non accompagnato, essi possono soltanto a determinate condizioni, applicare o continuare ad applicare:

- a) le procedure accelerate ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 8;
- b) le procedure di frontiera ai sensi dell'articolo 43;
- c) le decisioni di inammissibilità ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c, sulla base del concetto del «paese terzo sicuro» di cui all'articolo 38; e
- d) il principio della fondatezza ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 3, della prestazione di assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure d'impugnazione; nonché
- e) la procedura prevista dall'articolo 46, paragrafo 6, volta a decidere se il richiedente possa rimanere nel territorio dello Stato membro nei casi in cui l'impugnazione non ha un effetto sospensivo automatico ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 5.

**Figura 9: Limitazioni all'applicazione di procedure particolari in caso di richiedenti minori non accompagnati di cui all'articolo 25, paragrafo 6 della DPA (rifusione)**



L'articolo 25, paragrafo 1, lettera b, modifica la regola generale di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della DPA (rifusione) ammettendo le norme nazionali in relazione alla presenza di terzi al colloquio personale nonché l'articolo 23, paragrafi 3 e 4, relativi alla presenza di avvocati o altri consulenti legali. Sebbene queste disposizioni concedano agli Stati membri qualche discrezionalità in merito alle modalità della presenza di tali terzi al colloquio personale, dall'articolo 25, paragrafo 1, lettera b, risulta che un richiedente minore non accompagnato ha il diritto a godere della **presenza del proprio rappresentante durante il colloquio**. Inoltre, il rappresentante deve «avere la possibilità di porre domande o formulare osservazioni» durante il colloquio. Tali domande e osservazioni devono essere espresse dal rappresentante «nel quadro stabilito dalla persona che conduce il colloquio». Tuttavia, questo quadro è da considerarsi di natura prettamente pratica e non si può permettere che limiti la possibilità che il rappresentante presti assistenza al minore non accompagnato in connessione al colloquio.

Il criterio di cui all'articolo 25, paragrafo 3, lettera a, che stabilisce che il **colloquio personale** di richiedenti minori non accompagnati deve essere condotto da «una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni dei minori» si estende sia ai colloqui personali ai sensi degli articoli 14-17 che ai colloqui sull'ammissibilità ai sensi dell'articolo 34 DPA (rifusione). Sebbene l'articolo 25, paragrafo 1, lettera b, non preveda espressamente la presenza del rappresentante ai colloqui sull'ammissibilità, la formulazione iniziale dell'articolo 25, paragrafo 1 — secondo cui questa disposizione vale per «tutte le procedure previste dalla presente direttiva» — legittima la conclusione che i richiedenti minori non accompagnati godono di un diritto simile a quello della presenza di un rappresentante ai colloqui sull'ammissibilità ai sensi dell'articolo 34.

Il diritto di ricevere **informazioni giuridiche e procedurali** a titolo gratuito ai sensi dell'articolo 19 si estende sia ai richiedenti minori non accompagnati che ai loro rappresentanti (articolo 25, paragrafo 4). Tale disposizione stabilisce inoltre che queste informazioni devono essere fornite anche in procedure ai fini della revoca dello status di protezione internazionale ai sensi degli articoli 44 e 45 della DPA (rifusione).

#### 4.2.9 Obblighi dei richiedenti

A norma dell'articolo 13, paragrafo 1, della DPA (rifusione), «gli Stati membri impongono ai richiedenti **l'obbligo di cooperare** con le autorità competenti ai fini dell'accertamento dell'identità e degli altri elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, [DQ (rifusione)]»<sup>(314)</sup>. Pertanto, l'articolo 13 aggiunge una norma obbligatoria all'ultima disposizione opzionale, secondo cui gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale.<sup>(315)</sup> Al fine di imporre altri obblighi di cooperazione ai richiedenti al di là della portata dell'articolo 4, paragrafo 2, della DQ (rifusione), questi devono essere «necessari ai fini dell'esame della domanda» di protezione internazionale [articolo 13, paragrafo 1 della DPA (rifusione) *in fine*].

Imponendo ai richiedenti di cooperare con le «autorità competenti» è chiaro dall'articolo 13, paragrafo 1, che quest'obbligo non vale soltanto nei confronti dell'autorità accertante, designata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della DPA (rifusione), ma anche nei confronti di **altre autorità competenti** che partecipano alla procedura di esame, ad esempio in connessione con le questioni dell'ammissibilità ai sensi dell'articolo 33, si veda l'articolo 34, paragrafo 2.

L'articolo 13, paragrafo 2, lettere da a a f, permette agli Stati membri di richiedere ai richiedenti protezione internazionale di contribuire attivamente all'esame dei loro casi in diversi

<sup>(314)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(315)</sup> Cfr. *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezione 4.2.

modi, come ad esempio comunicando con le autorità competenti e consegnando loro documenti in loro possesso rilevanti ai fini dell'esame della domanda. Se le autorità competenti svolgono **perquisizioni del richiedente** nel contesto dell'esame della domanda, l'articolo 13, paragrafo 2, lettera d, prevede che tali perquisizioni «vengano svolte da una persona dello stesso sesso [del richiedente] nel pieno rispetto dei principi di dignità umana e di integrità fisica e psicologica», rispecchiando pertanto le disposizioni degli articoli 1 e 7 della Carta della UE e l'articolo 8 della CEDU. Qualora la perquisizione del richiedente venga svolta per questioni di sicurezza, il criterio che prevede che questa venga svolta da una persona dello stesso sesso è invalido. Ai fini della distinzione tra i vari obiettivi della perquisizione occorre considerare la base giuridica della perquisizione nonché la competenza e i poteri delle autorità.

La possibilità ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera f, di **registrare le dichiarazioni orali del richiedente**, purché questi ne sia stato preventivamente informato, integra le disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 2, sulla registrazione sonora o audiovisiva del colloquio personale. Poiché l'ultima disposizione prevede che la registrazione o la trascrizione della stessa deve essere disponibile unitamente al fascicolo del richiedente, questa può essere omessa soltanto ai sensi dell'articolo 13 nei casi in cui le dichiarazioni orali del richiedente possano essere chiaramente considerate come non facenti parte del colloquio personale previsto dagli articoli 14-17 della DPA (rifusione).

#### **4.2.10 Procedure per il ritiro della domanda e rinuncia ad essa**

L'articolo 27 della DPA (rifusione) riguarda il **ritiro esplicito** della domanda di protezione internazionale del richiedente, nella misura in cui gli Stati membri prevedano questa possibilità in virtù del diritto nazionale. Ciò ha l'obiettivo di assicurare che il risultato dell'esame di tale domanda risulti chiaro dalle pratiche dell'autorità accertante. Questo può essere particolarmente rilevante in situazioni in cui il richiedente presenti un'altra domanda di protezione internazionale o richieda la riapertura della domanda in un momento successivo. Al fine di raggiungere la chiarezza appropriata, gli Stati membri «provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di **sospendere l'esame** ovvero di **respingere la domanda**»<sup>(316)</sup>. L'articolo 27, paragrafo 2, concede agli Stati membri la possibilità di decidere di sospendere l'esame senza prendere una decisione formale, a condizione che l'autorità accertante inserisca una nota nella pratica del richiedente asilo.

Le disposizioni dell'articolo 28 sul **ritiro implicito della domanda di protezione internazionale o di rinuncia ad essa** erano incluse nella direttiva e sono state stilate allo scopo di creare un equilibrio tra l'obiettivo di ridurre le cause principali delle domande reiterate da un lato, e di prevenire l'abuso della reiterazione di domande strumentali dall'altro<sup>(317)</sup>. Pertanto, qualora vi siano motivi per ritenere che una domanda di protezione internazionale sia stata implicitamente ritirata o che il richiedente abbia rinunciato ad essa, l'articolo 28, paragrafo 1, dispone che «gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di **sospendere l'esame** ovvero [...] di **respingere la domanda**»<sup>(318)</sup>. L'ultima possibilità presuppone che la domanda sia già stata sottoposta a un «adeguato esame del merito della stessa in linea con l'articolo 4 [DQ (rifusione)]», e che su questa base l'autorità accertante giudica «la domanda infondata».

La base fattuale per considerare una domanda come implicitamente ritirata o rinunciata è definita nel secondo sottoparagrafo dell'articolo 28, paragrafo 1. È necessario in particolare assicurare che:

<sup>(316)</sup> Neretto aggiunto.

<sup>(317)</sup> Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Articolo 28, DPA (rifusione)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, pag. 1343.

<sup>(318)</sup> Neretto aggiunto.

### Articolo 28, paragrafo 1, DPA (rifusione)

- a) [il richiedente] **non ha risposto** alle richieste di fornire informazioni essenziali per la sua domanda [...] né è comparso al **colloquio personale** [...];
- b) [il richiedente] è **fuggito** o si è allontanato senza autorizzazione dal luogo in cui viveva o era trattenuto [...] oppure, trascorso un termine ragionevole, non ha ottemperato al dovere di presentarsi o ad altri obblighi di comunicazione [...] (<sup>319</sup>).

In entrambi i casi, il richiedente deve poter dimostrare che questa mancanza era dovuta a circostanze fuori dal suo controllo. Per l'attuazione delle presenti disposizioni gli Stati membri possono fissare dei termini o delle linee guida. In particolare, le circostanze menzionate nell'articolo 28, paragrafo 1, lettere a e b, non sono esaustive, ma esemplificano soltanto quando «in particolare» si può supporre che una domanda sia stata esplicitamente ritirata o sia stato rinunciato alla stessa.

Nelle situazioni in cui un richiedente **si ripresenta** all'autorità competente dopo che è stata presa la decisione di sospendere l'esame di cui all'articolo 28, paragrafo 1, si deve garantire a norma del diritto nazionale che questo abbia il diritto di chiedere la **riapertura** del suo caso o di presentare una **nuova domanda** (articolo 28, paragrafo 2). Nell'ultimo caso, la nuova domanda non deve essere sottoposta alla procedura speciale per le domande reiterate di cui agli articoli 40 e 41 della DPA (rifusione) (cfr. la precedente sezione 4.1.3 sul diritto di rimanere nel caso di domanda reiterata e sezione 5.2.2.4 sulle domande reiterate e ammissibilità in appresso).

A tal proposito, tuttavia, gli Stati membri possono prevedere un **termine** di almeno nove mesi per richiedere la riapertura del caso o per presentare una nuova domanda. Qualora questo termine venga superato, «il caso del richiedente non può più essere riaperto oppure la nuova domanda può essere trattata come domanda reiterata» ai sensi della procedura di cui agli articoli 40 e 41. Inoltre, il diritto nazionale può prevedere che il caso del richiedente sia riaperto solo una volta (articolo 28, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo).

Essendo un'importante garanzia supplementare, l'articolo 28, paragrafo 2, terzo sottoparagrafo, specifica che gli Stati membri provvedono affinché la persona, ai sensi di tali normative nazionali, non sia allontanata in violazione del principio di *non-respingimento* indipendentemente dagli eventuali termini o strumenti procedurali introdotti nel diritto nazionale.

<sup>(319)</sup> Neretto aggiunto.

# Parte 5: Le procedure al livello amministrativo

Il capo III della DPA (rifusione) fissa i quadri procedurali entro i quali deve essere condotto un esame di una domanda di protezione internazionale dinanzi all'autorità accertante. A questo proposito, le questioni di interpretazione e di applicazione saranno esaminate in quattro capi principali (cfr. tabella 17 in appresso).

**Tabella 17: Struttura della Parte 5**

<b>Sezione 5.1</b>	Panoramica sulle procedure di esame	pagg. 108-112
<b>Sezione 5.2</b>	Domande inammissibili	pagg. 112-126
<b>Sezione 5.3</b>	Concetto di paese terzo europeo sicuro	pagg. 126-127
<b>Sezione 5.4</b>	Concetto di paese di origine sicuro	pagg. 127-129

## 5.1 Panoramica sulle procedure di esame

### 5.1.1 Procedure ordinarie

Il capo III della DPA (rifusione) fornisce una serie di norme minime da applicare nelle procedure di esame a livello amministrativo. L'articolo 31, paragrafo 1, è la prima delle disposizioni contenute nel capo III della direttiva e inizia stabilendo che «gli Stati membri esaminano le domande di protezione internazionale con procedura di esame conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II» della direttiva (cfr. Parte 4).

Inoltre, l'articolo 31, paragrafi da 2 a 6, della DPA (rifusione) fissa i termini entro i quali gli Stati membri dovranno effettuare l'esame a livello amministrativo. Tale norma va letta in combinato disposto col considerando 18 della DPA (rifusione), secondo il quale un esame tempestivo è da considerarsi «nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale». A tale riguardo la norma generale è formulata nell'articolo 31, paragrafo 2, della DPA (rifusione) ai sensi del quale «gli Stati membri provvedono affinché la procedura di esame sia espletata quanto prima possibile, fatto salvo un esame adeguato e completo». L'articolo 31, paragrafo 3, specifica che tale esame dovrebbe essere espletato entro sei mesi dalla presentazione della domanda, sebbene gli Stati membri possano estendere tale limite, a determinate condizioni, fino a un massimo di 21 mesi (articolo 31, paragrafi 4, 5 e 6).

L'articolo 31, paragrafo 7, della DPA (rifusione) chiarisce che entro il termine così prescritto:

#### **Articolo 31, paragrafo 7, DPA (rifusione)**

Gli Stati membri possono esaminare in via prioritaria una domanda di protezione internazionale conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, in particolare:

- (a) qualora la domanda sia verosimilmente fondata;
- (b) qualora il richiedente sia vulnerabile ai sensi dell'articolo 22 della [direttiva accoglienza - DCA (rifusione)], o necessiti di garanzie procedurali particolari, specialmente se si tratta di un minore non accompagnato.

Al termine delle procedure di esame, gli Stati membri potranno o respingere una domanda di protezione internazionale giudicandola «inammissibile», senza esaminarla nel merito, ove sia configurato almeno uno dei motivi di inammissibilità di cui all'articolo 33 della DPA (rifusione) (cfr. sezione 5.2 qui di seguito sulle domande inammissibili), o respingerla in quanto «infondata» a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, della DPA (rifusione), qualora l'autorità accertante abbia stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della DQ (rifusione). Inoltre, l'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione) consente agli Stati membri, ove si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) (cfr. paragrafo 5.1.2 di seguito sulle procedure accelerate) di ritenere una domanda manifestamente infondata, laddove tale fattispecie esista nel diritto nazionale. Chiaramente, gli Stati membri possono altresì concludere le procedure di esame con la concessione della protezione internazionale, nonostante ciò non sia esplicitamente menzionato nel capo III.

### 5.1.2 Procedure accelerate

Particolare attenzione va prestata all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) secondo il quale gli Stati membri possono accelerare le procedure in determinate situazioni, ove una domanda di protezione internazionale appaia, *prima facie* manifestamente infondata o illegittima oppure quando vi siano preoccupazioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Come nota di contestualizzazione, giova ricordare che, almeno nella sostanza, si riconosce da tempo l'esigenza di prestare particolare attenzione a tali situazioni nell'ambito delle politiche internazionali in materia di rifugiati, sebbene la lista di cui all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) vada notevolmente oltre le precedenti considerazioni formulate a livello internazionale (<sup>320</sup>). A norma dell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono prevedere procedure accelerate solo se:

#### Articolo 31, paragrafo 8, DPA (rifusione)

- a) nel presentare domanda ed esporre i fatti il richiedente ha sollevato soltanto questioni che non hanno alcuna pertinenza al fine di esaminare se attribuirgli la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della [DQ (rifusione)]; oppure
- b) il richiedente proviene da un paese di origine sicuro a norma di tale direttiva [cfr. sezione 5.4]; o
- c) il richiedente ha indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti o documenti relativi alla sua identità e/o alla sua cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente; o
- d) è probabile che, in mala fede, il richiedente abbia distrutto o comunque fatto sparire un documento d'identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza; o
- e) il richiedente ha rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie, palesemente false o evidentemente improbabili che contraddicono informazioni sufficientemente verificate sul paese di origine, rendendo così chiaramente non convincente la sua asserzione di avere diritto alla qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della [DQ (rifusione)]; o

<sup>(320)</sup> Cfr. Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No 30 (XXXIV): The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20 ottobre 1983.

- f) il richiedente ha presentato una domanda reiterata di protezione internazionale inammissibile ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, [cfr. paragrafo 5.2.2.4 di seguito]; oppure
- g) il richiedente presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento; o
- h) il richiedente è entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità o non ha presentato la domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso; o
- i) il richiedente rifiuta di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloskopico a norma del [regolamento Eurodac (rifusione)]; o
- j) il richiedente può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o il richiedente è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale.

A norma del considerando 20 della DPA (rifusione), nelle suddette circostanze, gli Stati membri dovrebbero poter accelerare le procedure di esame, introducendo in particolare termini più brevi rispetto a quelli applicati per le procedure di esame regolari. Inoltre, dall'articolo 31, paragrafo 9, della DPA (rifusione) si desume che gli Stati membri devono stabilire nel diritto nazionale termini per l'adozione delle decisioni nelle procedure accelerate a livello amministrativo e che tali termini devono essere «ragionevoli». Tuttavia, come stabilito nell'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) le procedure accelerate dovrebbero essere svolte conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie alle garanzie di cui al capo II della direttiva; pertanto, la norma limita, attraverso l'utilizzo del termine «ragionevole», l'ampio margine di discrezionalità che sarebbe altrimenti lasciato agli Stati membri.

Similmente alle procedure regolari, gli Stati membri potranno: respingere una domanda di protezione internazionale giudicandola «inammissibile» senza esaminarla nel merito, ove sia configurato almeno uno dei motivi di inammissibilità a norma dell'articolo 33 della DPA (rifusione) (cfr. sezione 5.2 di seguito sulle richieste inammissibili), o respingere la domanda in quanto «infondata» a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, della DPA (rifusione), qualora l'autorità accertante abbia stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della DQ (rifusione) o, infine, concedere la protezione internazionale, se la condizione appena citata è soddisfatta, sebbene quest'ultimo caso non sia citato espressamente nel capo III. Con riferimento all'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione) va prestata particolare attenzione all'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione). A norma dell'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione), «nei casi di domande infondate cui si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate nell'articolo 31, paragrafo 8, gli Stati membri possono altresì ritenere una domanda manifestamente infondata, se così definita dal diritto nazionale». Mentre né l'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione) né qualsiasi altra disposizione della DPA (rifusione) fissano alcun criterio giuridico esclusivo perché una domanda venga esplicitamente qualificata come «manifestamente infondata», un simile criterio potrebbe tuttavia essere definito nel diritto nazionale, per esempio a fini di semplificazione o chiarimento.

Inoltre, dall'articolo 46, paragrafo 6, lettera a, della DPA si desume che nel caso di «una decisione di ritenere una domanda manifestamente infondata a norma dell'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame a norma dell'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h»,

non è richiesto l'effetto sospensivo automatico dei ricorsi giurisdizionali avverso tale decisione. Tuttavia, ove il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso non sia previsto dalla legge nazionale, l'articolo 46, paragrafo 6, prescrive altresì che «un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro» (cfr. sezione 6.4 sul diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione).

Nel caso di *Samba Diouf*, la CGUE ha chiarito che gli Stati membri non sono obbligati a prevedere alcun «ricorso autonomo avverso la decisione dell'autorità nazionale competente ad esaminare una domanda di asilo seguendo una procedura accelerata, qualora i motivi che hanno indotto detta autorità a verificare la fondatezza di tale domanda seguendo una procedura siffatta possano essere effettivamente sottoposti ad un controllo giurisdizionale nell'ambito del ricorso esperibile contro la decisione finale di respingere la menzionata domanda»<sup>(321)</sup>. In particolare, la CGUE evidenziava che un simile obbligo non può essere desunto né dall'articolo 39, paragrafo 1, della DPA, che trova ora il proprio equivalente nell'articolo 46, paragrafo 1, della DPA (rifusione), né dal principio generale della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta UE.

### 5.1.3 Procedure di frontiera

Come stabilito nel considerando 38 della DPA (rifusione), «[i]n molti casi la protezione internazionale è chiesta alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro prima che sia presa una decisione sull'ingresso del richiedente» nel territorio (cfr. sezione 2.2 relativa all'ambito di applicazione della DPA (rifusione) e all'accesso alle procedure). Pertanto, l'articolo 43, paragrafo 1, della DPA (rifusione) consente agli Stati membri di prevedere procedure, conformemente ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II, per decidere alla frontiera o nelle zone di transito dello Stato membro:

#### **Articolo 43, paragrafo 1, DPA (rifusione)**

- a) sull'ammissibilità di una domanda, ai sensi dell'articolo 33, ivi presentata; e/o
- b) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 31, paragrafo 8, [detta norma prevede che gli Stati membri possono prevedere che una procedura d'esame sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito per gli stessi motivi per cui la stessa può essere accelerata (cfr. il precedente paragrafo 5.1.2)].

A norma dell'articolo 43, paragrafo 2, della DPA (rifusione) gli Stati membri provvedono affinché una decisione sia presa entro un termine ragionevole. Inoltre, se la decisione non è stata presa entro un termine di quattro settimane, «il richiedente asilo è ammesso nel territorio dello Stato membro, affinché la sua domanda di asilo sia esaminata conformemente alle altre disposizioni della presente direttiva». Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, della DPA (rifusione) solo in circostanze eccezionali, ossia in caso di arrivi di che comportino la presentazione di un gran numero di richieste di protezione internazionale alla frontiera o in zone di transito, il che rende impossibile in pratica impossibilità l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 43, paragrafo 1, gli Stati membri hanno facoltà di estendere tali procedure sia geograficamente (nelle immediate vicinanze della frontiera o della zona di transito) sia temporalmente (per il tempo in cui le persone in parola siano accolte in tali siti).

<sup>(321)</sup> Cfr. CGUE, sentenza *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 70.

Si noti che l'applicazione delle procedure di confine potrebbe comportare la misura del trattamento, conformemente all'articolo 8, paragrafo 3, lettera c, della direttiva accoglienza — DCA (rifusione) (322). Nel caso di una decisione basata su una delle motivazioni di cui all'articolo 46, paragrafo 6, lettere a o b della DPA (rifusione), non è richiesta la sospensiva automatica degli effetti del ricorso giurisdizionale avverso la decisione (cfr. il precedente parágrafo 5.1.2). Tuttavia, nell'ambito delle procedure di frontiera tali disposizioni trovano applicazione solo in presenza delle condizioni ulteriori di cui all'articolo 46, paragrafo 7, della DPA (rifusione), ossia a condizione che:

- a) il richiedente disponga dell'interpretazione e dell'assistenza legale necessarie e, almeno, di una settimana per preparare la domanda e presentare al giudice gli argomenti a sostegno della concessione del diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso; e
- b) nel quadro dell'esame della domanda di cui al paragrafo 6 il giudice esamini la decisione negativa dell'autorità accertante in termini di fatto e di diritto.

Al termine delle procedure di frontiera, gli Stati membri potranno o respingere una domanda di protezione internazionale giudicandola «inammissibile», senza esaminarla nel merito, ove sia configurato almeno uno dei motivi di inammissibilità di cui all'articolo 33 della DPA (rifusione) (cfr. sezione 5.2 qui di seguito sulle domande inammissibili), o respingerla in quanto «infondata» a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, della DPA (rifusione), qualora l'autorità accertante abbia stabilito che al richiedente non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della DQ (rifusione). Inoltre, l'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione) consente agli Stati membri, ove si applichi una qualsiasi delle circostanze elencate all'articolo 31, paragrafo 8, (cfr. parágrafo 5.1.2 di seguito sulle procedure accelerate) di ritenere una domanda manifestamente infondata, laddove tale fattispecie esista nel diritto nazionale. Sebbene né l'articolo 32, paragrafo 2, della DPA (rifusione) né qualsiasi altra disposizione della DPA (rifusione) fissano alcun criterio giuridico esclusivo perché una domanda venga esplicitamente qualificata come «manifestamente infondata», un simile criterio potrebbe tuttavia essere definito nel diritto nazionale, per esempio a fini di semplificazione o chiarimento. Infine, gli Stati membri possono altresì concedere la protezione internazionale all'esito delle procedure di confine, nonostante ciò non sia esplicitamente menzionato nel capo III.

## 5.2 Domande inammissibili

### 5.2.1 Introduzione e quadro generale

L'articolo 33, paragrafo 1, della DPA (rifusione) prescrive che, oltre ai casi in cui una domanda di protezione internazionale non è esaminata a norma del regolamento Dublino III, «gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare se al richiedente sia attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della DQ (rifusione), qualora la domanda sia giudicata inammissibile» a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione). Letto in combinatoria con il considerando 43 della DPA (rifusione), secondo il quale gli Stati membri dovrebbero in linea di principio esaminare tutte le richieste di protezione internazionale nel merito, l'articolo 33, paragrafo 1, della DPA (rifusione) deve essere inteso come un'eccezione procedurale. L'elenco dei motivi di inammissibilità contenuto nell'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione) è esaustivo. Pertanto, gli Stati membri non devono omettere di esaminare i casi che esulano dall'ambito di applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione) né sottoporre i richiedenti protezione internazionale ad alcun tipo di rimpatrio preventivo

(322) *Ibid.*, MN 3. L'articolo 8, paragrafo 3, lettera a, della direttiva accoglienza — DCA (rifusione) recita: «Un richiedente può essere trattenuto soltanto: c) per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio».

rispetto alla procedura d'esame. Inoltre, le motivazioni elencate nell'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione) sono facoltative. Pertanto, gli Stati membri possono comunque decidere di esaminare tali casi nel merito.

### Articolo 33, paragrafo 2, DPA (rifusione)

Gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammis-sibile soltanto se:

- a) un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale;
- b) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese di primo asilo del richiedente a norma dell'articolo 35;
- c) un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38;
- d) la domanda è una domanda reiterata, qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale ai sensi della [DQ (rifusione)]; o
- e) una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata.

Nei casi di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettere a, b e c, della DPA (rifusione), si presume che sia un altro Stato membro che un paese terzo possano fornire un sufficiente grado di protezione. Pertanto, il nucleo comune delle suddette tre condizioni può essere definito come l'approccio di «protezione altrove». In altre parole, vi è un paese verso il quale un richiedente può essere legittimamente rimpatriato poiché in tale paese egli non sarebbe esposto a persecuzioni o gravi danni, né sarebbe a rischio di essere trasferito in un paese di persecuzione o grave danno in violazione del principio di *non-refoulement* (cfr. la precedente sezione 1.5 sul principio di non-respingimento). La ratio che sottende alle condizioni elencate nell'articolo 33, paragrafo 2, lettere d ed e, della DPA (rifusione) è che non è necessario un esame separato sul merito della domanda, poiché tale domanda è già in corso di esame o è stata esaminata nell'ambito di un'altra procedura (<sup>323</sup>).

Come garanzia procedurale, l'articolo 34 della DPA (rifusione) prescrive che prima di decidere sull'ammissibilità di una domanda, gli Stati membri consentono al richiedente di esprimersi in ordine all'applicazione dei motivi di inammissibilità di cui all'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione) alla sua situazione particolare. A tale fine, gli Stati membri dovranno — fatte salve le eccezioni nei casi di domanda reiterata a norma in dell'articolo 42 della DPA (rifusione) — svolgere un colloquio personale sull'ammissibilità della domanda. Inoltre, a norma dell'articolo 46, paragrafo 1, lettera a, punti ii) e iv), della DPA (rifusione) gli Stati membri dovranno — sempre fatte salve determinate modifiche di cui agli articoli 35, paragrafo 2, 38, paragrafo 2, lettera c, 46, paragrafo 6, lettera b, e 46, paragrafo 7, della DPA (rifusione) — assicurare che i richiedenti abbiano il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso una decisione di inammissibilità della domanda ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifusione).

<sup>(323)</sup> Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Article 33 APD (recast)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, MN 4.

## 5.2.2 Motivi di inammissibilità

### 5.2.2.1 Protezione internazionale concessa da un altro Stato membro

Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione), gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile qualora un altro Stato membro abbia già concesso protezione internazionale. Dalla formulazione della succitata norma si desume che tale disposizione trova applicazione unicamente qualora la protezione internazionale è stata già concessa da **un altro Stato membro**. I casi concernenti la protezione concessa da uno Stato non membro sono trattati nell'ambito del concetto di «paese di primo asilo» ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione). Inoltre, secondo la definizione all'articolo 2, lettera i, della DPA (rifusione), il termine «protezione internazionale» si riferisce in tale contesto sia allo status di rifugiato come definito dall'articolo 13 della DQ (rifusione) sia allo status di protezione sussidiaria come definito dall'articolo 18 della DQ (rifusione) (cfr. la precedente sezione 2.1 sulle definizioni). Da quanto sopra si deduce che gli Stati membri possano respingere una successiva domanda di protezione internazionale come inammissibile, a prescindere se al richiedente fosse stato concesso in precedenza lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria<sup>(324)</sup>. Inoltre, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, può essere visto come direttamente complementare al regolamento Dublino III, in quanto dall'articolo 23, paragrafo 1, del predetto regolamento Dublino III, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, lettera d, del medesimo si desume che uno Stato membro non può ragionevolmente richiedere a un altro Stato membro, nell'ambito delle procedure disciplinate da detto regolamento, di riprendere in carico un cittadino di un paese terzo che abbia presentato domanda di protezione internazionale nel secondo Stato membro<sup>(325)</sup>. Nonostante risulti inizialmente chiaro, l'articolo 32, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) sembra sollevare dubbi interpretativi ai quali non è stata ancora data risposta, come discusso nel seguito.

Innanzitutto, il predetto articolo non indica se e, nel caso, in che modo un beneficiario di protezione internazionale possa essere rimpatriato verso lo Stato membro che gli aveva concesso la protezione internazionale. In primo luogo, si potrebbe ritenere che l'obbligo di ripresa in carico possa essere desunto dall'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva rimpatri, ai sensi della quale gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare e che è in possesso di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare rilasciati da un altro Stato membro, qualora la persona in parola rifiuti di recarsi immediatamente nel territorio dell'altro Stato membro<sup>(326)</sup>. Tale articolo deve essere letto alla luce dell'articolo 24 della DQ (rifusione) che richiede agli Stati membri di rilasciare quanto prima possibile dopo il riconoscimento della protezione internazionale, un permesso di soggiorno ai beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Tuttavia, tale interpretazione della direttiva rimpatri è discutibile, poiché l'effetto principale dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, della direttiva è solo quello di prevedere l'adozione della decisione di rimpatrio a carico di un cittadino di paese terzo autorizzato a soggiornare legalmente in un altro Stato membro.

Inoltre o in alternativa, potrebbero applicarsi vari accordi di riammissione multilaterali o bilaterali per i quali, naturalmente, è richiesta l'avvenuta ratifica da parte degli Stati membri. Per esempio, ai sensi dell'articolo 13 dell'allegato alla Convenzione sui rifugiati, ogni Stato contraente si impegna a riammettere nel proprio territorio il titolare di documento di viaggio rilasciato dallo Stato in questione in conformità all'articolo 28 della stessa Convenzione, in

<sup>(324)</sup> Cfr. Tribunale amministrativo di Aachen (*Verwaltungsgericht Aachen*) (Germania), sentenza del 28 ottobre 2015, 8 K 299/15.A, punti 71 e segg.

<sup>(325)</sup> CGUE, *Daher Muse Ahmed*, cit. alla nota 112, punti 24-41 (cfr. paragrafo 3.1.4.4 che precede). Cfr. anche Tribunale Amministrativo di Aachen, 2015, 8 K 299/15.A, *ibid.*, punti 71 e segg.

<sup>(326)</sup> Nella misura in cui lo Stato membro interessato sia vincolato alla predetta norma, il che non si applica al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca.

qualsiasi momento nell'ambito del periodo di validità di detto documento di viaggio. Analogamente, a norma dell'articolo 4 dell'**Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati** (<sup>327</sup>), un rifugiato sarà riammesso in qualunque momento nel territorio dello Stato che abbia concesso lo status di rifugiato, fintanto che non sia stato perfezionato il trasferimento di responsabilità a secondo le condizioni dettate nel precitato Accordo. L'articolo 5 dell'**Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti per i rifugiati** (<sup>328</sup>) stabilisce che i rifugiati che si sono recati sul territorio di una parte contraente beneficiano delle disposizioni del presente accordo, saranno riammessi in qualsiasi momento sul territorio della parte contraente, le cui autorità hanno rilasciato loro un titolo di viaggio, su semplice domanda della prima parte contraente, salvo che questa abbia autorizzato gli interessati a domiciliarsi sul suo territorio.

Risulta ancora meno chiaro se si applichi o meno l'articolo 33, paragrafo 2, della DPA (rifiuzione) qualora il richiedente abbia rinunciato allo status di protezione internazionale concesso in precedenza da un altro Stato membro. Sebbene la CGUE non abbia ancora trattato esplicitamente alcun caso in merito, si osserva che nel 2016 la stessa CGUE ha rigettato un'interpretazione che rischierebbe di incoraggiare i cittadini di paesi terzi ad aggirare le norme del regolamento Dublino III, causando di conseguenza movimenti secondari che il predetto regolamento Dublino III cerca di prevenire (<sup>329</sup>). Inoltre, è principio generale consolidato nella giurisprudenza della CGUE che il diritto della UE non dovrà essere interpretato in modi che ne pregiudichino gravemente l'efficacia (<sup>330</sup>).

Un altro problema ancora da affrontare è se l'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, debba o meno essere limitata ai casi nei quali la situazione di un rifugiato o di un beneficiario di protezione sussidiaria nello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale risulti in violazione dell'articolo 4 della Carta UE. Il *Conseil d'État* francese (Consiglio di Stato) ha stabilito che una persona alla quale un altro Stato membro abbia concesso lo status di rifugiato può, in linea di principio, presentare domanda di protezione internazionale in Francia. Tuttavia, si presume che, grazie al livello di protezione delle libertà negli Stati membri, tale richiesta sarebbe da ritenersi infondata. D'altro canto, ove il richiedente riscontri di non godere, o di non godere più, di protezione nello Stato membro che gli aveva concesso lo status di rifugiato, le autorità francesi esamineranno la domanda d'asilo con riferimento ai rischi esistenti nel paese di origine (<sup>331</sup>). Il Consiglio di Stato francese ha applicato la stessa ratio al caso di una persona alla quale sia stata concessa la protezione sussidiaria in uno Stato membro (<sup>332</sup>). In Germania, l'Alto tribunale amministrativo dell'Assia ha tracciato un parallelo con la giurisprudenza della CGUE in casi riguardanti il regolamento Dublino II, applicando il «test delle carenze sistemiche», come sviluppato nella causa di fondamentale importanza *N.S.* e come attualmente codificato nell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, a norma del quale l'articolo 4 della Carta UE deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri, compresi i tribunali nazionali, non dovrebbero trasferire un richiedente asilo nello Stato membro competente, qualora tali Stati e corti non possano non sapere che le carenze sistemiche presenti nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo in tale Stato membro siano tali da far ragionevolmente ritenere che il richiedente sarebbe esposto a un rischio effettivo di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi di detto articolo della

(<sup>327</sup>) STE n. 107, 16 ottobre 1980 (data di entrata in vigore: 1 dicembre 1980, sebbene l'Accordo non risulti ratificato da tutti gli Stati membri: [https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/107/signatures?p\\_auth=cQ04jNMZ](https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/107/signatures?p_auth=cQ04jNMZ)).

(<sup>328</sup>) STE n. 31, 20 aprile 1959 (data di entrata in vigore: 4 settembre 1960, sebbene non ratificato da tutti gli Stati membri: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031/signatures?p\\_auth=cQ04jNMZ](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/031/signatures?p_auth=cQ04jNMZ)).

(<sup>329</sup>) Cfr. CGUE, sentenza *Mirza*, cit. alla nota 94, punto 52.

(<sup>330</sup>) Cfr. CGUE, sentenza del 9 settembre 1999, causa C-102/97, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Federale di Germania*, EU:C:1999:394, punto 43; CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contro Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, EU:C:2007:772, punto 69; CGUE, sentenza del 14 febbraio 2008, causa C-450/06, *Varec SA contro Stato Belga*, EU:C:2008:91, punto 39. Cfr. anche M. Potacs, «*Effet utile als Auslegungsgrundatz*», Europarecht (2009), pagg. 465 e segg.

(<sup>331</sup>) Cfr. Consiglio di Stato (Conseil d'Etat) (Francia), sentenza del 13 novembre 2013, *La Cimade et M. XXXXXXX nn. 349735 e 349736*, ECLI:FR:CEASS:2013:349735.20131113.

(<sup>332</sup>) Cfr. Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 17 giugno 2015, *OPRA c M. S.*, n.º369021 ECLI:FR:CESSR:2015:369021.20150617.

Carta<sup>(333)</sup>. Secondo il tribunale tedesco, lo stesso principio dovrebbe applicarsi quando si valuti se una ulteriore domanda di protezione internazionale possa essere legittimamente respinta come inammissibile<sup>(334)</sup>. Il Tribunale amministrativo federale tedesco ha recentemente proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE chiedendo, inter alia, se gli Stati membri non debbano respingere una domanda di protezione internazionale giudicandola inammissibile ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) qualora le condizioni di vita nell'altro Stato membro risultino in contrasto con l'articolo 4 della Carta UE oppure (pur non violando la Carta) non soddisfino le norme garantite dalla DQ (rifusione)<sup>(335)</sup>.

### 5.2.2.2 Concetto di paese di primo asilo

Come stabilito dall'articolo 33, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione) gli Stati membri possono giudicare inammissibile una domanda di protezione internazionale ove un paese che non sia uno Stato membro sia considerato come il «paese di primo asilo» del richiedente. L'articolo 33, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione) deve essere letto in combinato disposto con l'articolo 35 della DPA (rifusione), ai sensi del quale:

#### Articolo 35, DPA (rifusione)

Un paese può essere considerato paese di primo asilo di un particolare richiedente, qualora:

- a) quest'ultimo sia stato riconosciuto in detto paese quale rifugiato e possa ancora avvalersi di tale protezione; ovvero
- b) goda altrimenti di protezione sufficiente in detto paese, tra cui il fatto di beneficiare del principio di *non-refoulement*,

purché sia riammesso nel paese stesso.

Come approfondito nel considerando 43 della DPA (rifusione), l'idea alla base del concetto di paese di primo asilo è che «gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a valutare il merito della domanda di protezione internazionale se il paese di primo asilo ha concesso al richiedente lo status di rifugiato o ha altrimenti concesso sufficiente protezione e il richiedente sarà riammesso in detto paese».

Il testo dell'articolo 35, lettera a, della DPA (rifusione) differisce da quello dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) il quale, al fine di definire il concetto di paese terzo sicuro europeo, richiede espressamente che tale paese terzo «[abbia] ratificato e osserv[i] la convenzione sui rifugiati [sui rifugiati] senza limitazioni geografiche».

Il termine «protezione sufficiente» all'articolo 35, lettera b, della DPA (rifusione) appare meno restrittivo, ma non è definito in modo preciso. Dall'enunciato dell'articolo 35, lettera b, della DPA (rifusione) si desume che la protezione contro il *refoulement* in tale paese è necessaria. Inoltre, gli Stati membri hanno la facoltà, ma non l'obbligo di tenere conto dei criteri fissati nell'articolo 38, paragrafo 1, della DPA (rifusione) ai fini della determinazione di «paese terzo sicuro» (cfr. paragrafo 5.2.2.3.). Alla luce di quanto precede, si potrebbe argomentare che la «protezione sufficiente» sia, quantomeno, da assumersi se i criteri di cui all'articolo 38, paragrafo 1, della DPA (rifusione) sono soddisfatti, con la possibile eccezione dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera e, della DPA (rifusione) che prescrive che sia assicurata la possibilità di richiedere lo status di rifugiato e, qualora tale status sia riconosciuto, di ricevere protezione in

<sup>(333)</sup> Cfr. CGUE, *N.S. contro Secretary of State for the Home Department e altri*, cit. alla nota 32. Per un'analisi dettagliata cfr. anche la precedente sezione 3.6.

<sup>(334)</sup> Cfr. Alto tribunale amministrativo dell'Assia (Germania), sentenza del 4 novembre 2016, 3 A 1292/16.A, punti 28 e 29.

<sup>(335)</sup> Cfr. Tribunale amministrativo federale (Germania), decisioni del 23 marzo 2017, 1 C 17.16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C17.16.0; 1 C 18/16..16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C18.16.0 e 1 C 20.16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C20.16.0. Cause trattate dalla CGUE come cause riunite C-297/17, C-318/17 e C-319/17.

conformità con la Convenzione sui rifugiati. Secondo la legislazione belga, per esempio, la protezione sufficiente include molteplici componenti che devono essere soddisfatti cumulativamente. Il richiedente asilo deve avere uno status di residente effettivo nel paese di primo asilo, che deve durare finché persiste la necessità di protezione, e la possibilità di ritorno al paese di primo asilo deve essere reale. Inoltre, il principio di *non-respingimento* deve essere rispettato nel paese di primo asilo. Infine, il richiedente asilo non deve temere persecuzioni né subire un rischio effettivo di danno grave ai sensi degli articoli 48, paragrafo 3 e 48, paragrafo 4 della legge sugli stranieri<sup>(336)</sup> belga. Si noti inoltre che l'articolo 35 della DPA (rifusione) fa esplicito riferimento a un «paese di primo asilo di un particolare richiedente». Da quanto sopra si deduce che le condizioni di cui all'articolo 35, lettere a e b, non si riferiscono necessariamente solo alle condizioni generali nello Stato non membro, ma comprendono anche le circostanze individuali del richiedente in tale paese.

In conformità all'articolo 35 della DPA (rifusione) l'applicazione del concetto di paese di primo asilo richiede che il richiedente sia riammesso nel paese nel quale gli era stata concessa protezione in qualità di rifugiato o nel quale gode di «protezione sufficiente» rispettivamente ai sensi del paragrafo b. Qualora sia chiaro che il richiedente non sarà riammesso nel paese di primo asilo, la domanda sarà ammissibile e dovrà essere trattata dallo Stato membro secondo la normale procedura di esame. L'articolo 35 della DPA (rifusione) non fissa, tuttavia, alcun termine per determinare se un richiedente sarà riammesso o meno nel paese nel quale lo stesso è stato riconosciuto come rifugiato o comunque gode di protezione sufficiente. Pertanto, spetta agli Stati membri di sviluppare ulteriormente norme e procedure ai sensi della legislazione nazionale ai fini dell'applicazione del concetto di paese di primo asilo.

Similmente al caso di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) (cfr. il precedente paragrafo 5.2.2.1., sulla protezione internazionale concessa da un altro Stato), sorge l'interrogativo se gli Stati membri possano o meno respingere una domanda di protezione internazionale giudicandola inammissibile se l'unico motivo per cui il richiedente non può essere riammesso nel paese di primo asilo è il fatto che egli ha abbandonato deliberatamente il proprio status di rifugiato concesso da detto Stato o qualsiasi altra «protezione sufficiente» ai sensi all'articolo 35, lettera b, della DPA (rifusione). La CGUE non ha ancora trattato esplicitamente nessuna causa relativa a tale questione. Tuttavia, come già osservato, la CGUE ha respinto un'interpretazione che incoraggerebbe i cittadini di paesi terzi ad aggirare le norme del regolamento Dublino III, causando di conseguenza i movimenti secondari che il predetto regolamento Dublino III cerca di prevenire; più in generale, è un principio generale consolidato della giurisprudenza della CGUE che il diritto della UE non dovrà essere interpretato in modi che ne pregiudichino gravemente l'effettività<sup>(337)</sup>.

Dall'ultima frase dell'articolo 35 della DPA (rifusione) si desume che «[i]l richiedente è autorizzato a impugnare l'applicazione del concetto di paese di primo asilo **relativamente alle sue condizioni specifiche**»<sup>(338)</sup>. Quanto sopra va letto in combinato disposto con l'articolo 46, paragrafo 1, lettera a, n. ii), della DPA (rifusione), a mente del quale gli Stati membri assicurano che il richiedente abbia il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giudiziario avverso una decisione di inammissibilità a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione). L'articolo 35 della DPA (rifusione) comporta in particolare che gli Stati membri non possono basare una decisione sul concetto di paese di primo asilo unicamente sul fatto che essa ha riconosciuto che taluni Stati non membri soddisfano le condizioni di cui all'articolo 35, lettere a e b, della DPA (rifusione).

<sup>(336)</sup> Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (Belgio), sentenza del 13 luglio 2015, n. 149.562.

<sup>(337)</sup> Cfr. CGUE, sentenza *Mirza*, cit. alla nota 94, punto 52. Cfr. CGUE, sentenza, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, cit. alla nota 389, punto 43; CGUE, sentenza *International Transport Workers' Federation and others c. Viking Line*, cit. alla nota 389, punto 69; CGUE, sentenza *Varec c. Stato belga*, cit. alla nota 389, punto 39. Cfr. anche M. Potacs, «*Effet utile als Auslegungsgrundsatz*», Europarecht (2009), pagg. 465 e segg.

<sup>(338)</sup> Neretto aggiunto.

### 5.2.2.3 Concetto di paese terzo europeo sicuro

Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c, della DPA (rifusione) gli Stati membri possono giudicare una domanda di protezione internazionale inammissibile ove un paese che non è uno Stato membro è considerato paese terzo sicuro per il richiedente a norma dell'articolo 38 della DPA (rifusione). Si noti che il concetto di paese terzo sicuro ai sensi della DPA (rifusione) è limitato esclusivamente agli Stati non membri. Il concetto di paese terzo sicuro ai sensi della DPA (rifusione) può, così, essere descritto come un dispositivo procedurale che consente a un richiedente protezione internazionale di essere trasferito verso un paese terzo all'esterno della UE, che sarà responsabile dell'esame della domanda e, qualora sia riconosciuta l'esigenza di protezione del richiedente, della concessione di tale protezione. Al riguardo, il concetto di paese terzo sicuro risulta simile al concetto di paese di primo asilo ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera b, e dell'articolo 35 della DPA (rifusione) (cfr. il precedente paragrafo 5.2.2.2.). Un'importante differenza fra i due concetti è che un paese terzo sicuro è un paese nel quale al richiedente non è stata concessa protezione, mentre nel concetto di paese di primo asilo il richiedente deve essere stato già riconosciuto come rifugiato o altrimenti godere di sufficiente protezione nel paese terzo.

Le norme minime affinché uno Stato non membro sia considerato «sicuro» ai fini di giudicare una domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera c, sono fissate nell'articolo 38, paragrafo 1, della DPA (rifusione):

#### Articolo 38, paragrafo 1, DPA (rifusione)

Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:

- a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale;
- b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella [DQ (rifusione)];
- c) è rispettato il principio di *non-refoulement* conformemente alla convenzione [sui rifugiati];
- d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, inumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; ed
- e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della Convenzione [sui rifugiati].

Deriva dalla chiara formulazione dell'articolo 38, paragrafo 1, della DPA (rifusione) che i requisiti prescritti affinché un paese terzo sia considerato sicuro non si riferiscono unicamente alle condizioni generali del paese in parola, ma anche alle circostanze specifiche dei richiedenti protezione internazionale. Mentre i requisiti di cui all'articolo 38, paragrafo 1, lettere da a a d, della DPA (rifusione) non richiedono interpretazione, resta in dubbio, rispetto all'articolo 38, paragrafo 1, lettera e, della DPA (rifusione) se tale condizione richieda che il paese terzo abbia ratificato formalmente o aderito alla Convenzione sui rifugiati, ovvero se sia sufficiente che i richiedenti siano riconosciuti come rifugiati e trattati in conformità con le norme della Convenzione sui rifugiati, anche laddove tali norme siano garantite dal diritto nazionale o solo dalla prassi<sup>(339)</sup>. Va osservato in questo contesto che il dettato dell'articolo 39, paragrafo 2, lettera c, della DPA (rifusione) sul concetto di «paese terzo europeo sicuro», in contrasto richiede

<sup>(339)</sup> Cfr. Consiglio di Stato (Grecia), sentenze n. 2347/2017 (plenaria) e n. 2348/2017 (plenaria), punti 54-56 e le opinioni dissidenti al punto 60. Cfr. anche, ad es. High Court, England and Wales (UK), *R (Ibrahim and Abasi) v SSHD*, EWHC 2049 (Admin) cit. alla nota 40, sul problema del «respingimento a catena».

espressamente che il paese terzo «[abbia] ratificato e osserv[i] la Convenzione [sui rifugiati] senza limitazioni geografiche».

Oltre a tali norme minime in merito alla sicurezza di un paese terzo, l'articolo 38, paragrafo 2, della DPA (rifusione) prescrive che:

### **Articolo 38, paragrafo 2, DPA (rifusione)**

L'applicazione del concetto di paese terzo sicuro è subordinata alle norme stabilite dal diritto nazionale, comprese:

- a) norme che richiedono un legame tra il richiedente asilo e il paese terzo in questione, secondo le quali sarebbe ragionevole per detta persona recarsi in tale paese;
- b) norme sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato a un determinato paese o a un determinato richiedente. Tale metodo comprende l'esame caso per caso della sicurezza del paese per un determinato richiedente e/o la designazione nazionale dei paesi che possono essere considerati generalmente sicuri;
- c) norme conformi al diritto internazionale per accettare, con un esame individuale, se il paese terzo interessato sia sicuro per un determinato richiedente e che consentano almeno al richiedente di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che quel paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico. Al richiedente è altresì data la possibilità di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo ai sensi della lettera a.

Dall'articolo 38, paragrafo 2, lettera a, della DPA (rifusione) si desume che, oltre alla sicurezza del paese terzo in quanto tale, l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro richiede l'esistenza di un certo legame fra il richiedente e il paese terzo interessato, che sia sufficiente per poter prevedere ragionevolmente che il richiedente si rechi nel paese terzo. L'uso dell'articolo indeterminativo «un» e il termine «legame» indicano che non sussiste il requisito di residenza ordinaria o abituale. Tuttavia, poiché questa disposizione non fornisce alcun altro criterio per la determinazione della ragionevolezza, gli Stati membri conservano un ampio margine di discrezionalità nell'applicare questa condizione nel diritto nazionale. Si è osservato che in alcune giurisprudenze nazionali, la residenza, il soggiorno o la presenza precedenti, o persino l'opportunità di entrare in contatto con le autorità al fine di cercare protezione sono stati ritenuti sufficienti<sup>(340)</sup>. Alcuni Stati membri fanno anche riferimento a legami alquanto personali come l'origine del richiedente, la sua lingua materna, le relazioni familiari o altri vincoli sociali con il paese terzo sicuro<sup>(341)</sup>.

In conformità con l'articolo 38, paragrafo 2, lettera b, della DPA (rifusione) il concetto di paese terzo sicuro non può essere applicato a meno che lo Stato membro abbia emanato norme nel diritto nazionale sul metodo mediante il quale le autorità competenti accertano che il concetto di paese terzo sicuro può essere applicato alla situazione dei rifugiati in generale in un determinato paese o perlomeno a un determinato richiedente<sup>(342)</sup>. Dal considerando 46 della DPA (rifusione) si desume che, qualora gli Stati membri designino i paesi sicuri tramite l'adozione di elenchi oppure di volta in volta, dovrebbero tener conto, tra l'altro, degli orientamenti e dei manuali operativi e delle informazioni relative ai paesi di origine e alle attività. Quanto sopra comprende la Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni

<sup>(340)</sup> Cfr. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice*, marzo 2010, pag. 63. Cfr. anche Consiglio di Stato (Grecia), sentenza n. 2347/2017 (plenaria) e n. 2348/2017 (plenaria), *ibid.*, punto 61, nel quale la Corte ha stabilito che il transito di un richiedente da un paese terzo, insieme con circostanze specifiche applicabili alla stessa persona (quali inter alia la durata della permanenza in quel paese o il fatto che tale paese sia vicino al paese di origine), può essere considerato come un legame fra il richiedente e il paese terzo, in base al quale sarebbe obiettivamente ragionevole che egli vi si trasferisca.

<sup>(341)</sup> Cfr. Corte d'appello competente in materia di immigrazione (Svezia), sentenza del 20 agosto 2015, UM 3266-14 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

<sup>(342)</sup> Cfr. Corte d'appello competente in materia di immigrazione (Svezia), sentenza dell'11 giugno 2012, UM 9681-10, MIG 2012:9 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

sui paesi di origine dell'EASO di cui al regolamento EASO, nonché le pertinenti linee guida dell'UNHCR. Inoltre, il considerando 48 della DPA (rifusione) stabilisce che al fine di garantire l'applicazione corretta del concetto di paese terzo sicuro basato su informazioni aggiornate, gli Stati membri dovrebbero condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi sulla base di una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni di altri Stati membri, dell'EASO, dell'UNHCR, del Consiglio d'Europa e di altre pertinenti organizzazioni internazionali. Quando gli Stati membri vengono a conoscenza di un cambiamento significativo nella situazione relativa ai diritti umani in un paese designato come sicuro, dovrebbero provvedere affinché sia svolto quanto prima un riesame di tale situazione. La giurisprudenza nazionale mostra inoltre che alcune giurisdizioni nazionali ritengono che non sia sufficiente per gli Stati membri affidarsi solamente al fatto che uno Stato terzo si è impegnato a soddisfare le norme garantite dall'articolo 38, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Gli Stati membri sono tenuti a verificare adeguatamente che il paese terzo in esame ottemperi effettivamente ai propri obblighi internazionali<sup>(343)</sup>.

L'articolo 38, paragrafo 2, lettera c, della DPA (rifusione) stabilisce che al richiedente dovrà, come minimo, essere consentito sia di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro a motivo del fatto che tale paese terzo non è sicuro nel suo caso specifico, sia di contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo. Pertanto, sebbene gli Stati membri possano designare paesi terzi come generalmente sicuri per i richiedenti protezione internazionale, il richiedente dovrà avere l'opportunità di confutare la presunzione di sicurezza nel suo caso specifico<sup>(344)</sup>.

Inoltre, l'articolo 38, paragrafo 3, della DPA (rifusione) prevede ulteriori garanzie procedurali, giacché gli Stati membri, nell'attuare una decisione basata unicamente sul concetto di paese terzo sicuro, devono informare il richiedente di conseguenza e fornirgli un documento che informi le autorità del paese terzo, nella lingua di quel paese, che la domanda non è stata esaminata nel merito.

Similmente al concetto di paese di primo asilo ai sensi dell'articolo 35 della DPA (rifusione), il concetto del paese terzo sicuro si basa sulla precondizione che il richiedente sarà riammesso nel paese interessato. È per tale ragione che l'articolo 38, paragrafo 4, della DPA (rifusione) stabilisce che qualora il paese interessato non conceda al richiedente l'ingresso nel proprio territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritti al capo II della DPA (rifusione), vale a dire l'accesso all'esame della domanda sul merito (cfr. la precedente Parte 4).

Si noti che il concetto di paese terzo sicuro è espresso anche nell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento Dublino III, ai sensi del quale ogni Stato membro mantiene la possibilità di inviare un richiedente in un paese terzo sicuro, nel rispetto delle norme e delle garanzie previste dalla DPA (rifusione)<sup>(345)</sup>.

#### **5.2.2.4 Domande reiterate e ammissibilità**

L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) disciplina il caso in cui un richiedente che ha già presentato domanda di protezione internazionale presenta una nuova domanda e non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell'esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale. La ratio della prescrizione è stabilita nel considerando 36

<sup>(343)</sup> Cfr. Tribunale distrettuale dell'Aja (Paesi Bassi), sentenza del 13 giugno 2016, AWB 16/10406, ECLI:NL:RBDHA: 2016/6624 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

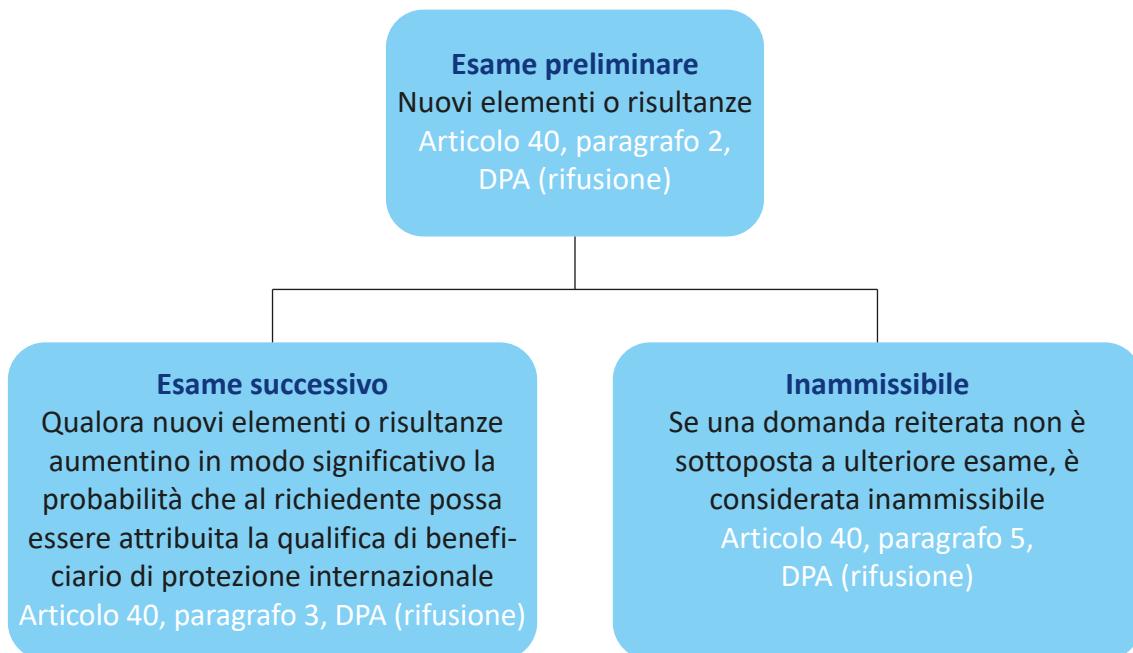
<sup>(344)</sup> Cfr. Tribunale amministrativo (Slovenia), sentenza del 16 dicembre 2009, I Up 63/2011 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL). Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, paragrafo 5.9.2.

<sup>(345)</sup> Cfr. il precedente paragrafo 3.1.2.

della DPA (rifusione), a norma della quale in tali casi sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l'obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa e pertanto gli Stati membri dovrebbero poter respingere la domanda reiterata in quanto inammissibile. L'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) è integrato dagli articoli 40-42 della DPA (rifusione) che delineano la cornice entro la quale una domanda reiterata può essere presa in esame. Tali prescrizioni mirano a conseguire il giusto equilibrio tra, da un lato, il fatto che anche dopo che una domanda di protezione internazionale sia stata rigettata, una persona deve essere in grado di procedere con una nuova domanda qualora siano sorti o si siano ottenuti nuovi elementi o risultanze e, dall'altro lato, la necessità di prevenire potenziali abusi di domande reiterate intese a ritardare l'allontanamento dal territorio. In particolare, una domanda reiterata può essere soggetta a un esame preliminare rapido ed efficiente per determinare se vi siano eventuali nuovi elementi o risultanze che giustifichino un ulteriore esame<sup>(346)</sup>. Qualora emergano nuovi elementi o risultanze, la domanda reiterata deve essere esaminata in conformità con le norme generali; in caso contrario, la domanda può essere dichiarata inammissibile<sup>(347)</sup>. Va evidenziato, comunque, che, nel contesto dell'articolo 3 della CEDU, la Corte EDU ha stabilito che le autorità nazionali devono assicurare un esame rigoroso<sup>(348)</sup>.

L'esame in due fasi di cui all'articolo 40 è sintetizzato nella figura 10 di seguito:

**Figura 10: Esame in due fasi delle domande reiterate ai sensi dell'articolo 40 della DPA (rifusione)**



Per un'analisi più dettagliata della procedura di esame ai sensi degli articoli 40-42 della DPA si veda il paragrafo 4.1.3 riguardo al diritto di rimanere nel caso di domande reiterate.

<sup>(346)</sup> Sul tema delle nuove prove nei casi di richieste reiterate, si veda *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezione 5.7.

<sup>(347)</sup> Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale del 1º giugno 2011*, COM(2011) 319 final, punto 3.1.5. (pag. 6); Consiglio dell'Unione Europea, *Statement of the Council's reasons of 6 June 2013*, ST 8260 2013 REV 2 ADD 1, pag. 13. Per un'analisi critica cfr. UNHCR, *Miglioramento delle procedure di asilo*, cit. alla nota 340, pag. 119 e seguenti.

<sup>(348)</sup> Cfr. CEDU, sentenza del 19 gennaio 2016, *MD et MA v Belgique*, ricorso n. 58689/12, punto 66; e Corte EDU, *JK ed altri*, cit. alla nota 47, punto 86 con tutti i riferimenti ivi specificati.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione), dall'articolo 2, lettera q, della DPA (rifusione) si desume che:

### **Articolo 2, lettera q, della DPA (rifusione)**

«domanda reiterata» è un'ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l'autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al suo ritiro implicito ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1.

Il termine «decisione definitiva» è definito dall'articolo 2, lettera e, della DPA (rifusione) come segue:

### **Articolo 2, lettera e, della DPA (rifusione)**

«decisione definitiva»: una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria a norma della [DQ (rifusione)] e che non è più impugnabile nell'ambito del capo V della presente direttiva, indipendentemente dal fatto che l'impugnazione produca l'effetto di autorizzare i richiedenti a rimanere negli Stati membri interessati in attesa del relativo esito.

È da notarsi che l'articolo 2, lettera q, della DPA (rifusione) traccia una precisa distinzione relativamente al ritiro di una domanda di protezione internazionale che non va trascurata. Da un lato, il concetto di domanda reiterata può essere applicato generalmente nei casi in cui il richiedente abbia «esplicitamente» ritirato la propria domanda, vale a dire indipendentemente dal fatto che, a seguito del ritiro esplicito, l'autorità accertante abbia deciso di sospendere l'esame ovvero di respingere la domanda; oppure abbia deciso di sospendere l'esame senza prendere una decisione come prescritto dall'articolo 27 della DPA (rifusione). D'altro lato, il concetto di domanda reiterata può essere applicato nei casi di ritiro «implicito» ma solo se l'autorità accertante abbia respinto la domanda a norma dell'articolo 28, paragrafo 1, della DPA (rifusione), vale a dire solo dopo che l'autorità accertante abbia giudicato la domanda infondata in base a un adeguato esame del merito della stessa in linea con l'articolo 4 della DQ (rifusione). Qualora, invece, l'autorità accertante decida di sospendere l'esame a seguito di un ritiro «implicito», ma il richiedente si ripresenti dinanzi all'autorità competente dopo che è stata presa la decisione di sospendere l'esame, il richiedente avrà il diritto di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda che non dovrà essere trattata come domanda reiterata [articolo 28, paragrafo 2, della DPA (rifusione)]. Tuttavia, si applica un'eccezione a norma dell'articolo 28, paragrafo 2, della DPA (rifusione), secondo cui gli Stati membri hanno la facoltà di prevedere un termine di almeno nove mesi dopo il quale il caso del richiedente non può più essere riaperto oppure la nuova domanda può essere trattata come domanda reiterata<sup>(349)</sup>.

Un quesito ancora in attesa di risposta è se l'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) si applichi anche nei casi ove sia presentata un'ulteriore domanda in uno Stato membro diverso dallo Stato membro che aveva trattato la domanda precedente. Da un lato, l'articolo 40, paragrafo 1, della DPA (rifusione) riguarda «una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro» e «rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda **nello stesso Stato membro**» (neretto aggiunto). Dall'altro, l'articolo 40, paragrafo 2, della DPA (rifusione) sull'esame preliminare di una domanda per decidere della sua ammissibilità ai

<sup>(349)</sup> Al riguardo, l'articolo 32, paragrafo 2, lettera a, della precedente DPA risultava meno stringente. Cfr. Alta Corte (Irlanda), sentenza del 28 ottobre 2011, *LH v Minister for Justice, Equality and Law Reform*[2011] IEHC 406, punti 33 e segg.

sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) — considerato da solo — non stabilisce alcuna esplicita limitazione.

#### Articolo 40, paragrafo 1 e 2, DPA (rifusione)

- 1) Se una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda **nello stesso Stato membro**, questi esamina le ulteriori dichiarazioni o gli elementi della domanda reiterata nell'ambito dell'esame della precedente domanda o dell'esame della decisione in fase di revisione o di ricorso, nella misura in cui le autorità competenti possano tenere conto e prendere in considerazione tutti gli elementi che sono alla base delle ulteriori dichiarazioni o della domanda reiterata in tale ambito.
- 2) Per decidere dell'ammissibilità di una domanda di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, una domanda di protezione internazionale reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accettare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale a norma della [DQ (rifusione)].

Ciò nonostante, l'articolo 40, paragrafo 2, della DPA (rifusione) potrebbe essere visto come una mera estensione dell'articolo 40, paragrafo 1, della DPA (rifusione). Inoltre, l'articolo 18, paragrafo 1, lettera c, del regolamento Dublino III prevede norme specifiche per la ripresa in carico di un cittadino di un paese terzo la cui domanda sia stata respinta e che presenti una domanda in un altro Stato membro. In ultimo ma non di minore importanza, gli Stati membri non sempre possono sapere se fosse stata presentata una precedente domanda in un altro Stato membro, e potrebbero avere difficoltà nell'accettare se gli elementi o le risultanze presentate dal richiedente siano da considerare «nuovi elementi o risultanze».

Il paragrafo 71a della legge tedesca sull'asilo prescrive che il concetto di domanda reiterata venga esteso ai casi nei quali il richiedente abbia presentato domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro senza successo (<sup>350</sup>). Un recente caso trattato dal Tribunale amministrativo federale tedesco riguardava cittadini afghani, la cui precedente domanda di protezione internazionale presentata in Ungheria era stata sospesa dalle autorità ungheresi dopo che i richiedenti si erano trasferiti in Germania, dove avevano presentato un'ulteriore domanda. Sebbene le autorità amministrative tedesche ritenessero che la Germania fosse diventata responsabile dal punto di vista internazionale dell'esame dell'ulteriore domanda a causa della scadenza di un termine di previsto dal regolamento Dublino III, esse avevano respinto l'ulteriore domanda considerando la inammissibile in quanto il richiedente non aveva apportato nuovi elementi o risultanze rispetto a quelli presentati nella precedente domanda in Ungheria. Il Tribunale amministrativo federale tedesco ha stabilito con sentenza passata in giudicato che la decisione delle autorità ungheresi di sospendere la domanda con la possibilità di riaprire il caso su richiesta dei richiedenti non poteva essere considerata un rigetto definitivo della domanda precedente come richiesto dalla legislazione della Germania (<sup>351</sup>). Tuttavia, il Tribunale asseriva esplicitamente che in tali circostanze non era necessaria una decisione in merito alla compatibilità generale della sezione 71a della legge tedesca sull'asilo con il concetto di domanda reiterata di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione) (<sup>352</sup>).

I paragrafi 2 - 5 dell'articolo 40 della DPA (rifusione) dettano le condizioni minime per l'esame preliminare di una domanda reiterata di protezione internazionale, per decidere della sua

<sup>(350)</sup> *Asylgesetz* (legge sull'asilo), sezione 71 a.

<sup>(351)</sup> Cfr. Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 14 dicembre 2016, BVerwG 1 C 4.16, BVerwG:2016: 141216U1C4.16.0, punti 22 e segg.

<sup>(352)</sup> Cfr. *ibid.*, punti 22 e segg.

ammissibilità ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera d, della DPA (rifusione). Tali condizioni possono essere riassunte come segue:

- una domanda reiterata è anzitutto sottoposta a esame preliminare per accertare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale<sup>(353)</sup>;
- qualora l'esame concluda che siano sorti o siano stati presentati nuovi elementi o risultanze da parte del richiedente, gli Stati membri possono prevedere un ulteriore esame per stabilire se tali elementi o risultanze aumentino in modo significativo la probabilità che al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, prima che la domanda sia ulteriormente esaminata nel merito a norma del capo II della DPA (rifusione)<sup>(354)</sup>;
- inoltre, gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame sul merito solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta sopra, in particolare esercitando il suo diritto a un ricorso effettivo a norma dell'articolo 46 della DPA (rifusione)<sup>(355)</sup>.

Alcune giurisprudenze nazionali indicano che, in particolare, quest'ultima condizione non esenta gli Stati membri dal considerare se un ritorno effettivo del richiedente al proprio paese di origine costituisca una violazione del principio di *non-refoulement* (*non-respingimento*) oppure dei diritti umani del richiedente garantiti dalla giurisprudenza nazionale ed europea anche se la domanda è stata respinta in quanto inammissibile<sup>(356)</sup>. Deve notarsi inoltre che la Corte EDU nella sentenza *Bahaddar* ha evidenziato che nonostante la proibizione di tortura o trattamenti inumani o degradanti contenuta nell'articolo 3 della CEDU sia altrettanto assoluta nei casi di espulsione quanto negli altri casi, i richiedenti che invocano tale articolo non sono automaticamente esentati dall'esperire le vie di ricorso interno nel paese d'origine che siano disponibili ed efficaci. Secondo l'interpretazione della Corte EDU, ne consegue che, anche nei casi di espulsione verso un paese ove vi sia un presunto rischio di maltrattamento in contrasto con l'articolo 3, si deve di norma ottemperare ai requisiti formali ed ai termini disciplinati nel diritto interno, giacché tali norme sono concepite al fine di porre in grado le giurisdizioni nazionali di trattare le cause pendenti in modo ordinato. Per tali ragioni, la Corte ha statuito che poiché le vie di ricorso interno non erano state esaurite nel caso particolare, essa non poteva esaminare il ricorso nel merito<sup>(357)</sup>.

Tali condizioni minime sono integrate direttamente dall'articolo 42 della DPA (rifusione), il quale stabilisce le norme procedurali da applicarsi nell'esame preliminare:

### Articolo 42, DPA (rifusione)

- 1) Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti la cui domanda è oggetto di un esame preliminare a norma dell'articolo 40 godano delle garanzie di cui all'articolo 12, paragrafo 1.

<sup>(353)</sup> Ai fini dell'applicazione delle predette condizioni nel diritto nazionale, cfr. ad es. Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 6 marzo 2013, *JJ v Ministry of the Interior*, 3 Azs 6/2011-96 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Tribunale amministrativo regionale di Varsavia (Polonia), sentenza del 13 giugno 2012, V SA/Wa 2323/11; Corte suprema (Repubblica slovacca), sentenza del 17 gennaio 2012, *MS v Ministry of the Interior of the Slovak Republic*, 15ža/59/2011 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Corte d'appello competente in materia di immigrazione (Svezia), sentenza del 24 ottobre 2011, UM 2599-11 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Corte amministrativa suprema (Polonia), sentenza del 24 luglio 2011, II OSK 557/10 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (Belgio), sentenza del 13 maggio 2011, n. 61.439 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 17 settembre 2010, *MY v Ministry of Interior*, 2 Azs 14/2010-92 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

<sup>(354)</sup> Per l'applicazione di questa condizione nel diritto nazionale, cfr. ad es.: Alta Corte (Irlanda), sentenza del 13 dicembre 2011, *JK (Uganda) v Minister for Justice and Equality* [2011] IEHC 473; Tribunale distrettuale di Zwolle (Paesi Bassi), sentenza del 24 maggio 2011, AWB 11/38687 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (Belgio), sentenza del 15 marzo 2010, n. 40.136 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

<sup>(355)</sup> Per l'applicazione di questa condizione nel diritto nazionale, cfr. ad es.: Alta Corte (Irlanda), *JK (Uganda) v Minister for Justice and Equality*, cit. alla nota 413; Corte amministrativa suprema (Cechia), *MY v Ministry of Interior*, cit. alla nota 412, (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Tribunale amministrativo federale (Germania), sentenza del 9 dicembre 2010, BVerwG 10 C 13.09, BVerwG:2010:091210U10C13.09.0, punto 30.

<sup>(356)</sup> Cfr. Corte amministrativa suprema (Cechia), *MY v Ministry of Interior*, cit. alla nota 412, (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

<sup>(357)</sup> Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 1998, *Bahaddar/Paesi Bassi*, ricorso n. 25894/94, punti 45 e segg.

- 2) Gli Stati membri possono stabilire nel diritto nazionale norme che disciplinino l'esame preliminare di cui all'articolo 40. Queste disposizioni possono, in particolare:
- obbligare il richiedente a indicare i fatti e a produrre le prove che giustificano una nuova procedura;
  - fare in modo che l'esame preliminare si basi unicamente su osservazioni scritte e non comporti alcun colloquio personale, a esclusione dei casi di cui all'articolo 40, paragrafo 6.

Queste disposizioni non rendono impossibile l'accesso del richiedente a una nuova procedura, né impediscono di fatto o limitano seriamente tale accesso.

- 3) Gli Stati membri provvedono affinché il richiedente sia opportunamente informato dell'esito dell'esame preliminare e, ove sia deciso di non esaminare ulteriormente la domanda, dei motivi di tale decisione e delle possibilità di presentare ricorso o chiedere il riesame della decisione.

Come già osservato, uno dei motivi principali dell'istituzione di un esame preliminare delle domande reiterate era di prevenire il loro potenziale abuso volto a ritardare l'allontanamento dal territorio. È in questo contesto che ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della DPA (rifusione) è consentito agli Stati membri di derogare al diritto normalmente applicabile di rimanere nel territorio di cui all'articolo 9 della DPA (rifusione), in due casi (cfr. il precedente paragrafo 4.1.3 sul diritto di rimanere nel caso di domanda reiterata). In primo luogo, «ove una persona abbia presentato una prima domanda reiterata, che non è ulteriormente esaminata ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dallo Stato membro in questione» (articolo 41, paragrafo 1, lettera a. E in secondo luogo, «ove una persona manifesti la volontà di presentare un'altra domanda reiterata nello stesso Stato membro a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 5, o dopo una decisione definitiva che respinge tale domanda in quanto infondata» (articolo 41, paragrafo 1, lettera b<sup>(358)</sup>). Tuttavia, è stabilito esplicitamente che «gli Stati membri possono ammettere tale deroga solo se l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il *refoulement* diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione». Ulteriori eccezioni procedurali sono previste dall'articolo 41, paragrafo 2, della DPA (rifusione).

### **5.2.2.5 Nuova domanda da parte di persona a carico del richiedente**

L'articolo 33, paragrafo 2, lettera e, della DPA (rifusione) prevede che gli Stati membri possono respingere una domanda in quanto inammissibile laddove «una persona a carico del richiedente presenta una domanda, dopo aver acconsentito, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2, a che il suo caso faccia parte di una domanda presentata a suo nome e non vi siano elementi relativi alla situazione della persona a carico che giustifichino una domanda separata». In altre parole, l'articolo 33, paragrafo 2, lettera e, della DPA (rifusione) consente agli Stati membri la possibilità procedurale di non esaminare per due volte le stesse circostanze. È precondizione ai fini dell'applicazione dell'articolo 33, paragrafo 2, lettera e, della DPA (rifusione), che sia stato richiesto ed ottenuto in conformità alle norme dettate nell'articolo 7, paragrafo 2, della DPA (rifusione) il consenso della persona a carico a che il proprio caso sia incluso in una domanda presentata a suo nome.

L'articolo 40, paragrafo 6, lettera a, della DPA (rifusione) prevede che gli Stati membri possono applicare le norme procedurali stabilite per l'esame preliminare delle domande reiterate di

<sup>(358)</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Statement of the Council's reasons of 6 June 2013*, cit. alla nota 406, pag. 14.

cui al medesimo articolo (cfr. il precedente paragrafo 5.2.2.4) al caso di una persona a carico del richiedente che presenti domanda ai sensi delle condizioni descritte nell'articolo 33, paragrafo 2, lettera e, della DPA (rifusione). In tal caso, l'esame preliminare consisterà nell'esaminare se i fatti connessi alla situazione della persona a carico o del minore non coniugato giustifichino una domanda separata.

### 5.3 Concetto di paese terzo europeo sicuro

Sebbene questa fattispecie non sia formalmente menzionata nell'articolo 33 della DPA (rifusione) quale motivo di inammissibilità, si noti che ai sensi dell'articolo 39 della DPA (rifusione) gli Stati membri possono prevedere che l'esame della domanda di protezione internazionale e della sicurezza del richiedente stesso nel suo caso specifico, secondo quanto prescritto al capo II, non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente nei casi in cui il richiedente stia cercando di entrare o sia entrato illegalmente nel suo territorio da un paese terzo sicuro». Il concetto di «paese terzo europeo sicuro» è assimilabile ai motivi di inammissibilità di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettere da a a c, della DPA (rifusione), in quanto anch'esso è basato sul concetto generale di «protezione altrove». Il concetto di paese terzo europeo sicuro è stato introdotto al fine principale di consentire agli Stati membri di rimpatriare i richiedenti protezione internazionale verso paesi europei confinanti che, sebbene non Stati membri della UE, hanno un alto livello di protezione dei diritti umani.

L'articolo 39, paragrafo 2, della DPA (rifusione) detta tre condizioni che debbono essere soddisfatte cumulativamente affinché un paese terzo possa rientrare nella categoria dei paesi terzi europei sicuri:

#### **Articolo 39, paragrafo 2, DPA (rifusione)**

- Un paese terzo può essere considerato paese terzo sicuro ai fini del paragrafo 1, se:
- ha ratificato e osserva la Convenzione [sui rifugiati] senza limitazioni geografiche;
  - dispone di una procedura di asilo prescritta per legge; e
  - ha ratificato la [CEDU] ed osserva le sue disposizioni inclusi i livelli minimi comuni relativi ai ricorsi effettivi.

Oltre a tali requisiti, l'articolo 39 della DPA (rifusione) consente agli Stati membri un'ampia discrezionalità nella modalità di trattamento delle domande di cui si è appurato che rientrano nella categoria dei paesi terzi europei sicuri<sup>(359)</sup>. L'articolo 39, paragrafo 4, della DPA (rifusione) prevede meramente che:

#### **Articolo 39, paragrafo 4, DPA (rifusione)**

Gli Stati membri interessati stabiliscono nel diritto interno le modalità di applicazione delle disposizioni dell'[articolo 39, paragrafo 1, della DPA (rifusione)] e le conseguenze di decisioni adottate a norma delle disposizioni stesse, in conformità del principio di «*non-refoulement*», prevedendo altresì le eccezioni all'applicazione del predetto articolo per motivi umanitari o politici o di diritto internazionale.

Gli ulteriori requisiti di cui all'articolo 39, paragrafi 3, 5-7, della DPA (rifusione) — in particolare in merito alle garanzie procedurali ed alla possibilità per il richiedente di essere riammesso nel paese terzo interessato — sono quasi identici a quelli che si applicano al concetto di paese terzo sicuro ai sensi dell'articolo 38 della DPA (rifusione). Tuttavia, la rilevanza del diritto del richiedente ai sensi dell'articolo 39, paragrafo 3, della DPA (rifusione) di impugnare

<sup>(359)</sup> Cfr. J. Vedsted-Hansen, «Article 39 APD (recast)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, MN 3.

l'applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro a motivo del fatto che il paese terzo interessato non è sicuro relativamente alle sue condizioni specifiche, mentre appare chiara di per sé, può essere posta in dubbio quando essa sia letta in combinato disposto con l'articolo 39, paragrafo 1, della DPA (rifusione) <sup>(360)</sup>. Tale disposizione stabilisce esplicitamente che «gli Stati membri possono prevedere che l'esame [...] della sicurezza del richiedente stesso nel suo caso specifico non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente [...]». Al contempo, deve notarsi che l'articolo 39, paragrafo 3, della DPA (rifusione) non era stato incluso né nella proposta iniziale della Commissione europea di DPA (rifusione) <sup>(361)</sup>, né nella sua proposta modificata <sup>(362)</sup>, ma è stato adottato solamente durante i negoziati del Consiglio <sup>(363)</sup>. In questo contesto si potrebbe supporre che il testo dell'articolo 39, paragrafo 1 della DPA (rifusione) non sia stato adeguato all'articolo 39, paragrafo 3 della DPA (rifusione) per errore, e che l'articolo 39, paragrafo 3, della DPA (rifusione) rifletta l'intenzione del legislatore europeo.

## 5.4 Concetto di paese di origine sicuro

Il concetto di paese di origine sicuro di cui agli articoli 36 e 37 della DPA (rifusione) non costituisce un motivo di inammissibilità. Piuttosto, tale concetto riveste implicazioni per l'esame sul merito di una domanda di protezione internazionale. Esso comprende una presunzione di sicurezza che deve essere confutata dal richiedente al fine di dimostrare il proprio diritto alla protezione internazionale <sup>(364)</sup>. Quanto sopra è stabilito dall'articolo 36, paragrafo 1, della DPA (rifusione):

### Articolo 36, paragrafo 1, DPA (rifusione)

Un paese terzo designato paese di origine sicuro a norma della presente direttiva può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se:

- a) questi ha la cittadinanza di quel paese; ovvero
- b) è un apolide che in precedenza soggiornava abitualmente in quel paese;

e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze specifiche in cui si trova il richiedente stesso e per quanto riguarda la sua qualifica di rifugiato a norma [della DQ (rifusione)].

L'idea sottostante al concetto di paese di origine sicuro è chiarita appropriatamente dai considerando 40 e 42 della DPA (rifusione). Il considerando 40 dispone:

### Considerando 40 della DPA (rifusione)

Criterio fondamentale per stabilire la fondatezza della domanda di protezione internazionale è la sicurezza del richiedente nel paese di origine. Se un paese terzo può essere considerato paese di origine sicuro, gli Stati membri dovrebbero poterlo designare paese sicuro e presumerne la sicurezza per uno specifico richiedente, a meno che quest'ultimo non adduca controindicazioni.

Tuttavia, la designazione di un paese terzo quale paese di origine sicuro ai fini della presente direttiva non può stabilire una garanzia assoluta di sicurezza per i cittadini di tale paese. Per la sua stessa natura, la valutazione alla base della designazione può tener conto soltanto della

<sup>(360)</sup> Ibid.

<sup>(361)</sup> Cfr. Commissione europea, *APD (recast) Proposal* [Proposta della DPA (rifusione)], cit. alla nota 59.

<sup>(362)</sup> Commissione europea, *Amended APD (recast) Proposal* (Proposta modificata di rifusione della direttiva procedure), cit. alla nota 293.

<sup>(363)</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Note of the Presidency of 22 March 2013*, ST 7695 2013 INIT, pag. 104; Consiglio dell'Unione europea, *Statement of the Council's Reasons of 6 June 2013*, ST 8260 2013 REV 2 ADD 1, cit. alla nota 406, pag. 17.

<sup>(364)</sup> Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, paragrafo 5.9.2. Cfr. anche J. Vedsted-Hansen, «Article 36 APD (recast)», in Hailbronner e Thym (a cura di), cit. alla nota 64, MN 4.

situazione civile, giuridica e politica generale in tale paese e se in tale paese vi sia protezione contro la persecuzione o danno grave a norma dell'articolo 7 della DQ (rifusione). Per questo motivo è importante che, quando un richiedente dimostra che vi sono fondati motivi per non ritenere sicuro tale paese per la sua situazione particolare, la designazione del paese come sicuro non può più applicarsi al suo caso. Per esempio, il Consiglio di Stato olandese ha statuito in numerose sentenze che un particolare paese era stato dichiarato sicuro dal Segretario di Stato eccetto che per persone lesbiche, gay, bisessuali transessuali e inter-sessuali (LGBTI) (<sup>365</sup>).

A parte ciò, il concetto di paese di origine sicuro riveste anche alcune implicazioni procedurali derivanti dagli articoli 31, paragrafo 8, lettera b, e 43, paragrafo 1, lettera b, della DPA (rifusione): gli Stati membri possono esaminare una domanda di protezione internazionale nell'ambito di un procedimento accelerato (cfr. paragrafo 5.1.2 per un quadro d'insieme) e/o procedure di frontiera (cfr. paragrafo 5.1.3 per un quadro d'insieme) qualora il richiedente sia il cittadino di un paese designato paese di origine sicuro o un apolide che precedenza soggiornava abitualmente in quel paese. La ratio di quanto sopra è che la domanda sarà probabilmente infondata, fatto salvo il diritto del richiedente di addurre controindicazioni durante l'esame, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, della DPA (rifusione).

Deve notarsi che, nel caso di *H.I.D. e B.A.*, la CGUE ha confermato in via di principio che la nazionalità o il paese di origine di un richiedente protezione internazionale è un criterio che può essere preso in considerazione allo scopo di giustificare la procedura d'esame accelerata di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera b, della DPA (rifusione) (<sup>366</sup>). Ciononostante, la CGUE ha evidenziato che, allo scopo di evitare una discriminazione tra i richiedenti protezione internazionale di uno specifico paese terzo le cui domande potrebbero essere soggette ad un procedimento accelerato e cittadini di altri paesi terzi le cui domande sarebbero esaminate secondo la procedura ordinaria, tale procedura accelerata non deve privare i richiedenti della prima categoria delle garanzie e dei principi fondamentali descritti nel capo II della direttiva (<sup>367</sup>). In particolare, i richiedenti protezione internazionale «devono poter beneficiare di un termine sufficiente per raccogliere e presentare gli elementi necessari a suffragare le loro domande, permettendo così all'autorità accertante di compiere un esame equo e completo di tali domande nonché di garantire che i richiedenti non siano esposti a pericoli nel loro paese d'origine» (<sup>368</sup>). La sentenza della CGUE pone un'enfasi particolare sull'articolo 31, paragrafo 8, della DPA (rifusione), a norma del quale un esame accelerato dovrà essere condotto in conformità ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della direttiva.

Dall'articolo 37, paragrafo 1, della DPA (rifusione) si desume che solo gli Stati membri possono adottare la decisione di designare specifici paesi come paesi di origine sicuri. La DPA (rifusione) non prevede un elenco comune minimo di paesi di origine sicuri, che secondo le previsioni originali doveva essere adottato dal Consiglio a norma dell'articolo 29, paragrafi 1 e 2, della precedente DPA. In effetti, tale elenco non è mai stato adottato, poiché la CGUE ne aveva annullato la base giuridica per ragioni di competenza regolamentare relative all'adozione e alla modifica della medesima (<sup>369</sup>).

L'articolo 37, paragrafo 1, della DPA (rifusione) va letto in combinato disposto con l'allegato I della direttiva, che stabilisce le condizioni che devono sussistere affinché gli Stati membri possano designare un determinato paese quale paese di origine sicuro. L'allegato I prescrive:

(<sup>365</sup>) Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 14 settembre 2016, n. 201507017/1/A2, ECLI:NL:RVS:2016:2472 e sentenza del 1º febbraio 2017 n. 201606592/1/V2, ECLI:NL:RVS:2017:210.

(<sup>366</sup>) CGUE, *H.I.D. e B.A.*, cit. alla nota 24.

(<sup>367</sup>) *Ibid.*, punto 74.

(<sup>368</sup>) *Ibid.*, punti 73 e segg.

(<sup>369</sup>) CGUE, sentenza del 6 maggio 2008, Grande Sezione, causa C-133/06, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2008:257.

### Allegato I della DPA (rifusione)

Un paese è considerato paese di origine sicuro se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni quali definite nell'articolo 9 [della DQ (rifusione)], né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Per effettuare tale valutazione si tiene conto, tra l'altro, della misura in cui viene offerta protezione contro le persecuzioni ed i maltrattamenti mediante:

- a) le pertinenti disposizioni legislative e regolamentari del paese ed il modo in cui sono applicate;
- b) il rispetto dei diritti e delle libertà stabiliti nella [CEDU] e/o nel patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e/o nella convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, in particolare i diritti ai quali non si può derogare a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della [CEDU];
- c) il rispetto del principio di *non-refoulement* a norma della convenzione di Ginevra [sui rifugiati];
- d) un sistema di ricorsi effettivi contro le violazioni di tali diritti e libertà.

Inoltre, l'articolo 37, paragrafi 2-4, della DPA (rifusione) richiede che gli Stati membri riesamino periodicamente la situazione nei paesi terzi designati paesi di origine sicuri conformemente al predetto articolo, che la valutazione volta ad accertare che un paese è un paese di origine sicuro sia basata su una serie di fonti di informazioni, comprese in particolare le informazioni fornite da altri Stati membri, dall'EASO, dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti, e che gli Stati membri notifichino alla Commissione i paesi designati quali paesi di origine sicuri (<sup>370</sup>).

<sup>(370)</sup> Come esempi di attuazione a livello nazionale, cfr. Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 30 dicembre 2016, *Association ELENA e altri*, domande n. 395058, 395075, 395133, 395383; Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 10 ottobre 2014, *Association ELENA e altri , Association FORUM REFUGIES-COSI*, domande n. 375474 e 375920, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale de droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 13-16; Consiglio di Stato (Francia), sentenza del 4 Marzo 2013, *ELENA e altri*, domande n. 356490, 356491, 356629; Consiglio di Stato (Paesi Bassi), sentenza del 14 settembre 2016, 201603036/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:2474 (cfr. unofficial translation by UNHCR); Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 24 luglio 2013, *DB v Ministry of the Interior*, 4 Azs 13/2013-34 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL); Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) (Germania), sentenza del 15 Maggio 1996, 2 BvR 1507/93, BVerfGE 94, 115; Tribunale amministrativo superiore, Baden-Württemberg (Germania), sentenza del 24 giugno 2015, A 6 S 1259/14. Per un'analisi critica sull'esecuzione a livello nazionale cfr. UNHCR, *Miglioramento delle procedure di asilo*, cit. alla nota 399, pagg. 65 e segg.

# Parte 6: Diritto a un ricorso effettivo

Il diritto a un ricorso effettivo è necessario per assicurare:

- i) il diritto degli individui alla tutela giurisdizionale dei loro diritti derivanti dal diritto dell'Unione e
- ii) il controllo giurisdizionale sulla legittimità delle decisioni prese dalle autorità amministrative.

Nella sentenza *Les Verts* è stato riconosciuto che la Comunità europea è una comunità di diritto («*Rechtsgemeinschaft*», «*une communauté de droit*»), «nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla Carta costituzionale costituita dal Trattato»<sup>(371)</sup>.

La presente parte, incentrata sul diritto a un ricorso effettivo a norma della DPA (rifusione), è strutturata come illustrato nella tabella 18 di seguito.

**Tabella 18: Struttura della Parte 6**

<b>Sezione 6.1</b>	Diritto a un ricorso effettivo nella DPA (rifusione)	pagg. 130-142
<b>Sezione 6.2</b>	Esame completo ed <i>ex nunc</i>	pagg. 142-149
<b>Sezione 6.3</b>	Accesso a un ricorso effettivo	pagg. 149-157
<b>Sezione 6.4</b>	Diritto di rimanere durante le procedure d'appello	pagg. 157-163

## 6.1 Diritto a un ricorso effettivo nella DPA (rifusione)

Il paragrafo 6.1.1 descrive i principi generali relativi al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva e cita brevemente la giurisprudenza della Corte EDU sul ricorso effettivo, ai sensi degli articoli 6 e 13 della CEDU in materia di asilo che fornisce elementi per l'interpretazione dell'articolo 47 della Carta. Il paragrafo 6.1.2 descrive il contenuto dell'articolo 46 della DPA (rifusione). Infine, il paragrafo 6.1.3 illustra la nozione di organo giudiziario imparziale ed indipendente e specifica quali tipi di decisioni delle autorità accertanti devono essere soggetti a revisione ai sensi dell'articolo 46 della DPA (rifusione).

### 6.1.1 Principi generali

I principi generali del diritto a un ricorso effettivo ed a una tutela giurisdizionale effettiva sono elencati nella tabella 19 di seguito.

<sup>(371)</sup> Sentenza del 23 aprile 1986, Corte di giustizia, causa C-294/83, *Parti écologiste « Les Verts » contro Parlamento Europeo*, EU:C:1986:166, punto 23. La Corte ha evidenziato che il «trattato ha istituito un sistema completo di mezzi di impugnazione e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni» al fine di proteggere «le persone fisiche e le persone giuridiche (...) contro l'applicazione, nei loro confronti, di atti di portata generale che esse non possono impugnare direttamente davanti alla Corte a causa dei particolari presupposti di ricevibilità specificati nel [trattato]».

**Tabella 19: Principi generali e diritto alla tutela giurisdizionale effettiva**

<b>Principi generali</b>	Diritto a una buona amministrazione Diritto alla tutela giurisdizionale effettiva Diritto di difesa Diritto di essere ascoltati
<b>Trattato sull'Unione europea</b>	Articolo 2, paragrafo 1 — Valori fondamentali della UE Articolo 19, paragrafo 1 — Tutela giuridica effettiva
<b>Trattato sul funzionamento dell'Unione europea</b>	Articolo 78 — Politica comune nel settore dell'asilo Articolo 263: Corte di giustizia dell'Unione europea
<b>Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</b>	Articolo 1 — Dignità umana Articolo 4 — Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti Articolo 18 — Diritto di asilo Articolo 19 — Protezione in caso di allontanamento, di espulsione o di estradizione Articolo 20 — Uguaglianza davanti alla legge Articolo 21 — Non discriminazione Articolo 24 — Diritti del minore Articolo 47 — Diritto a un ricorso efficace e a un giudice imparziale

Il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è un principio generale del diritto della UE che sottolinea le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri<sup>(372)</sup>. Tale principio è sancito esplicitamente nell'articolo 47 della Carta della UE<sup>(373)</sup> (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) e nell'articolo 19, paragrafo 1, del *Trattato sull'Unione europea* che prevede che gli Stati membri «stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>(374)</sup>. Il requisito della tutela giurisdizionale effettiva trova applicazione negli Stati membri laddove essi attuano il diritto della UE (articolo 51, paragrafo 1, della Carta)<sup>(375)</sup>. Eventuali limitazioni all'esercizio del diritto a un ricorso effettivo:

«devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto [di tale diritto]. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui [articolo 52, paragrafo 1, della Carta].»<sup>(376)</sup>

Più recentemente, il diritto primario della UE ha accordato a determinati diritti procedurali, quali il diritto a un ricorso effettivo ed il diritto a una buona amministrazione, lo status dei diritti fondamentali della Carta della UE<sup>(377)</sup>. Nella sentenza *Kadi II*, la CGUE ha spiegato la

<sup>(372)</sup> CGUE, sentenza del 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Johnston contro Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206, punti 18-19. Tale principio è illustrato in maggior dettaglio in *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, sezione 3.3.7.

<sup>(373)</sup> CGUE, sentenza dell'8 dicembre 2011, causa C-386/10 P, *Chalkor/Commissione*, EU:C:2011:815, punto 52.

<sup>(374)</sup> Trattato sull'Unione europea [versione consolidata modificata dal Trattato di Lisbona (data di entrata in vigore: 1° dicembre 2009)] GU C 326 del 26 ottobre 2012, pag. 13. La CGUE ha inoltre evidenziato che il principio di leale cooperazione, ora enunciato nell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE prescrive che gli Stati membri assicurino la tutela giurisdizionale dei diritti dell'individuo a norma del diritto della UE. Cfr. ad esempio CGUE, sentenza del 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd contro Justitiakanslern*, EU:C:2007:163, punto 38.

<sup>(375)</sup> Cfr. anche CGUE, sentenza del 25 luglio 2002, causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2002:462, punto 41.

<sup>(376)</sup> Questo si desume dalla giurisprudenza sul principio di tutela giurisdizionale effettiva; cfr. ad esempio CGUE, sentenza del 6 ottobre 2015, cause riunite C-317/08, C-318/08 e C-320/08, *Rosalba Alassini contro Telecom Italia SpA, Filomena Califano contro Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono contro Telecom Italia SpA e Multiservice Srl contro Telecom Italia SpA*, EU:C:2010:146, punto 63. Nella causa Alassini la questione pregiudiziale in esame era se si potesse imporre ai ricorrenti una tappa supplementare prima dell'accesso al giudice (procedura di conciliazione extragiudiziale). La Corte ha esaminato se tale procedura ingenerasse ulteriori costi per i ricorrenti, la durata di tale procedimento extragiudiziale e se il termine di prescrizione della causa dovesse essere sospeso durante il procedimento extragiudiziale stesso. Cfr. anche CGUE, sentenza del 18 luglio 2013, Grande Sezione, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518, punto 101.

<sup>(377)</sup> Nella sentenza della Grande Sezione del 2013, nella causa *Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi, ibid.*; punti 97-98, la CGUE ha confermato che sia il rispetto dei diritti della difesa che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sono diritti fondamentali. Si noti tuttavia che la logica della sentenza Kadi, che non ha collegamenti diretti con la tematica dell'asilo, non è necessariamente trasponibile, mutatis mutandis, ai casi di asilo.

sostanza del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta. La CGUE ha richiesto che le autorità giudiziarie della UE assicurino «un controllo in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione sotto il profilo dei diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione». Tali diritti fondamentali comprendono «il rispetto dei diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva»<sup>(378)</sup>.

L'efficacia del controllo giurisdizionale richiede anche che gli organi giudiziari della UE

«assicurino che tale decisione, la quale riveste una portata individuale per detta persona [...], si fondi su una base di fatto sufficientemente solida [...]. Ciò comporta una verifica dei fatti addotti nell'esposizione dei motivi sottesa a tale decisione [...], cosicché il controllo giurisdizionale non si limiti alla valutazione dell'astratta verosimiglianza dei motivi dedotti, ma consista invece nell'accertare se questi motivi, o per lo meno uno di essi considerato di per sé sufficiente a suffragare la medesima decisione, siano fondati.»<sup>(379)</sup>

I requisiti della buona amministrazione, della certezza del diritto e del principio di tutela giuridica effettiva sono strettamente connessi<sup>(380)</sup>. L'obbligo delle autorità di fornire motivazioni delle loro decisioni è altresì parte del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva<sup>(381)</sup>.

Questi principi rafforzano i diritti dei richiedenti protezione internazionale nelle procedure d'im-pugnazione. Per esempio, sebbene la DPA (rifusione), richieda solo che le autorità accertanti forniscano le motivazioni delle loro decisioni, da tali principi deriva che tale obbligo incombe anche agli organi giudiziari. La CGUE ha confermato che «le caratteristiche del mezzo d'im-pugnazione previsto all'articolo 46 della DPA (rifusione) devono essere determinate a norma dell'articolo 47 della Carta, che costituisce una riaffermazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva»<sup>(382)</sup>.

Sebbene le disposizioni della DPA (rifusione) limitino sostanzialmente le autonomie nazionali in materia processuale, tali disposizioni non sono esaustive, e pertanto non si può escludere che i principi di equivalenza ed efficacia possano ancora svolgere un certo ruolo<sup>(383)</sup>.

Allo scopo di fornire una tutela giurisdizionale effettiva, gli organi giudiziari nazionali devono avere la facoltà di confermare o disapplicare le decisioni contestate<sup>(384)</sup>. Ciò può includere il potere di ordinare all'amministrazione di riaprire una decisione definitiva, laddove vi sia un'equivaleente possibilità nel diritto nazionale<sup>(385)</sup>. Nella giurisprudenza della CGUE non relativa all'asilo<sup>(386)</sup>, l'autorità amministrativa può essere tenuta a riaprire i procedimenti, qualora le sue decisioni siano divenute definitive successivamente ad una sentenza nazionale basata su un fraintendimento del diritto della UE, alla luce di una decisione emanata dalla CGUE in

<sup>(378)</sup> *Ibid.*, punto 98.

<sup>(379)</sup> *Ibid.*, punti 97 e 98.

<sup>(380)</sup> S. Peers, T. Hervey, J. Kenner e A. Ward, (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights (A Commentary)* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2014), pag. 1199. Cfr. anche Reneman, *EU Asylum Procedures*, cit. alla nota 253, pag. 77.

<sup>(381)</sup> CGUE, sentenza del 3 settembre 2008, Grande Sezione, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, EU:C:2008:461., punti 335-353.

<sup>(382)</sup> CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-348/16, *Moussa Sacko contro Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, EU:C:2017:591, punto 31.

<sup>(383)</sup> *Ibid.* Il principio di equivalenza richiede che le norme procedurali nazionali non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna, mentre il principio di effettività richiede che le stesse norme non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. CGUE, sentenza del 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, EU:C:1976:188, punto 6. Cfr. anche CGUE, sentenza *Rosalba Alassini e altri*, cit. alla nota 435, punto 48.

<sup>(384)</sup> CGUE, sentenza del 17 settembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contro Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, EU:C:1997:413, punti 31, 37.

<sup>(385)</sup> Cfr. CGUE, sentenza del 4 ottobre 2012, causa C-249/11, *Hristo Byankov contro Glaven sekretar na Ministerstvo vatrešniate raboti*, EU:C:2012:608; e CGUE, sentenza del 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heitz NV contro Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, EU:C:2004:17, punti 23-27.

<sup>(386)</sup> CGUE, sentenza del 13 gennaio 2004, causa C-453/00, *Kühne & Heitz NV contro Produktschap Pluimvee en Eieren*, EU:C:2004:17, punti 23-27.

conseguenza di tale fatto<sup>(387)</sup>. Per fornire tutela giurisdizionale effettiva in tal casi, potrebbe essere necessario che gli organi giudiziari abbiano anche il potere di ordinare all'amministrazione di riaprire l'esame delle loro decisioni.

*Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica* ha illustrato ulteriori principi che i membri degli organi giudiziari dovrebbero tenere presenti all'atto dell'applicazione del diritto della UE<sup>(388)</sup>. Quanto sopra comprende l'obbligo e/o la possibilità per gli organi giudiziari di richiedere una procedimento pregiudiziale da parte della CGUE<sup>(389)</sup>, la facoltà da parte degli organi giudiziari di riconoscere danni derivanti dalla mancata osservanza degli Stati membri del diritto della UE e che siano causa di danni agli individui<sup>(390)</sup>, ed il requisito che i magistrati esaminino e si pronuncino su questioni di diritto europeo di propria iniziativa (paragrafo 3.3.6 della predetta analisi).

L'articolo 47 della Carta della UE prevede:

#### **Articolo 47 Carta UE**

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Nell'interpretazione dell'articolo 47 della Carta UE, le spiegazioni relative alla Carta<sup>(391)</sup> risultano pertinenti poiché sono state «elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della Carta e i giudici dell'Unione e degli Stati membri ne dovranno tenere debito conto». (Articolo 52, paragrafo 7, della Carta). La CGUE ha affermato che l'articolo 47 «costituisce una riaffermazione del [...] principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che gli amministratori traggono dal diritto dell'Unione e che tale principio 'è costituito da diversi elementi, tra i quali rientrano, segnatamente, i diritti della difesa, il principio della parità delle armi, il diritto di ricorso ad un giudice nonché la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare»<sup>(392)</sup>.

Esula dall'ambito di quest'analisi fornire una panoramica generale del contenuto dell'articolo 47 della Carta, ma ad alcuni dei suoi aspetti si fa riferimento nella sezione che segue<sup>(393)</sup>.

<sup>(387)</sup> Gli effetti della DPA (rifusione) e dei principi di equivalenza ed effettività devono ancora essere chiariti in relazione alle questioni riguardanti l'asilo. Tuttavia, nella sentenza *Kühne & Heitz NV contro Produktchap voor Pluimvee en Eieren*, la CGUE ha esposto le seguenti precondizioni affinché un organo amministrativo sia tenuto a riesaminare la propria decisione definitiva: «— disponga secondo il diritto nazionale, del potere di ritornare su tale decisione; — la decisione in questione sia diventata definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; — tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto comunitario adottata senza che la Corte fosse adita a titolo pregiudiziale alle condizioni previste all'articolo 234 CE; e — l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato della detta giurisprudenza». Questo principio è stato esteso anche ai casi in cui la prima decisione dell'amministrazione non era stata verificata da un organo giudiziario, nel campo della libera circolazione delle persone, dalla sentenza della CGUE del 4 ottobre 2012, causa C-249/11, *Hristo Byankov contro Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnите работи*, EU:C:2012:608.

<sup>(388)</sup> *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1.

<sup>(389)</sup> Sezione 3.5 dell'Analisi.

<sup>(390)</sup> CGUE, sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri contro Repubblica italiana*, EU:C:1991:428, punti 40-43; CGUE, sentenza del 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Gerhard Köbler contro Repubblica austriaca*, EU:C:2003:513, punti 53-55. Cfr. *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 3.3.4 per maggiori dettagli.

<sup>(391)</sup> Cfr. presidium della Convenzione che aveva redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali GU C 303 del 14.12.2007, pag. 17.

<sup>(392)</sup> CGUE, *Moussa Sacko*, cit. alla nota 441, punti 31-32.

<sup>(393)</sup> Cfr. anche *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, sezioni 2.1.3 e 2.3.5. Per una sintesi dettagliata si veda anche Peers e altri., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit. alla nota 253, pagg. 1197-1273.

Subordinatamente alla conformità con l'articolo 46 della DPA (rifusione) (si veda di seguito), spetta ai sistemi nazionali adottare norme procedurali al fine di assicurare che i diritti risultanti dal diritto della UE siano salvaguardati. Al fine di accertare se tali norme (ove applicabili) soddisfino il principio di effettività, la CGUE ha disciplinato:

«ogni caso [...] deve essere esaminato tenendo conto del ruolo di detta norma nell'insieme del procedimento, dello svolgimento e delle peculiarità dello stesso, dinanzi ai vari organi giurisdizionali nazionali. Alla luce di tale analisi si devono considerare, se necessario, i principi che sono alla base del sistema giurisdizionale nazionale, quali la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il regolare svolgimento del procedimento.»<sup>(394)</sup>

L'articolo 47 della Carta è stato inoltre utilizzato nella verifica delle norme costituzionali nazionali nel campo del diritto dei rifugiati dinanzi alla Corte costituzionale austriaca<sup>(395)</sup>, quando ha esaminato se la mancanza di un'audizione orale in talune cause di asilo potesse configurare una violazione dell'articolo 47 della Carta.

Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva dovrebbe essere interpretato in modo da offrire almeno lo stesso livello di protezione assicurato dai diritti pertinenti ai sensi della CEDU<sup>(396)</sup>. Il primo paragrafo dell'articolo 47 della Carta è stato ispirato all'articolo 13 della CEDU e dall'articolo 6 della stessa CEDU nella parte restante<sup>(397)</sup>. La CGUE ha ritenuto che l'articolo 47 della Carta sia autonomo e che qualora entrambi gli articoli 6 della CEDU e 47 della Carta venissero invocati, l'ultimo citato sarà da considerarsi prevalente<sup>(398)</sup>.

Oltre all'applicazione delle norme di diritto della UE, gli organi giudiziari possono essere chiamati ad assicurare la corrispondenza alle disposizioni della CEDU. Il contenuto di tali disposizioni differisce leggermente da quello dell'articolo 47 della Carta UE. A differenza del diritto a un equo processo di cui all'articolo 6 della CEDU, il diritto a un ricorso effettivo non è limitato alle materie penali o civili<sup>(399)</sup>. Tale diritto è pertanto applicabile al contesto dell'asilo<sup>(400)</sup>. L'articolo 13 della CEDU<sup>(401)</sup> prescrive un ricorso effettivo per coloro i cui «diritti e le cui libertà riconosciuti [nella CEDU] siano stati violati». In contrasto, l'articolo 47 della Carta non attua un collegamento fra il diritto a un ricorso effettivo e la violazione dei diritti della Carta, ma alla violazione di «diritti e libertà garantiti dal diritto dell'Unione», il che risulta essere considerevolmente di più ampio ambito. Il ricorso effettivo a norma dell'articolo 47 della Carta deve essere fornito da un «tribunale», mentre l'articolo 13 della CEDU richiede «solo» che esso sia fornito dinanzi a «un'autorità nazionale», quantunque la Corte EDU sembri ritenere che tale organo debba essere di tipo giudiziario<sup>(402)</sup>.

<sup>(394)</sup> CGUE, sentenza del 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck contro Stato belga*, EU:C:1995:437, punto 14. Un esempio di come ciò trovi applicazione da parte della CGUE è fornito di seguito nel paragrafo 6.4.2 nella sentenza del 19 giugno 1990, causa C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factoralme Ltd e altri*, EU:C:1990:257.

<sup>(395)</sup> Corte costituzionale (Austria), sentenza del 14 marzo 2012, n. U 466/11 e U 1836/11.

<sup>(396)</sup> Sull'interpretazione corrente fra diritto dell'EU e CEDU, cfr. quanto al proposito su *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 3.4.1.

<sup>(397)</sup> Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta UE »[i]l addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa».

<sup>(398)</sup> CGUE, *Chalkor/Commissione*, cit. alla nota 432, punto 51.

<sup>(399)</sup> L'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU prescrive che ogni persona abbia il diritto di essere sentita in modo pubblico ed equo «sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile» (materie civili) e «sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti» (materie penali).

<sup>(400)</sup> Differenza della posizione rispetto all'articolo 6 della CEDU. Nella causa *Maaouiya/Francia*, la Corte EDU ha assunto che «le decisioni riguardanti l'ingresso, la permanenza e la deportazione di stranieri non riguardano la determinazione dei diritti e doveri civili di un richiedente o dell'accusa penale formulata nei suoi confronti, ai sensi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione». Corte EDU, sentenza del 5 ottobre 2000, Grande Sezione, *Maaouiya/Francia*, ricorso n. 39652/98, punto 40. Cfr. anche punti 37-39 della sentenza. Le materie di asilo, espulsione ed immigrazione non rientrano nell'ambito dell'articolo 6 della CEDU. Per una causa concernente l'asilo, cfr. ad es. Corte EDU, decisione sull'ammissibilità del 9 luglio 2002, *Venkadajalarasarma/Paesi bassi*, ricorso n. 58510/00.

<sup>(401)</sup> «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

<sup>(402)</sup> T. Spijkerboer, *'Subsidiarity and 'Argvability': the European Court of Human Rights' Case Law on Judicial Review in Asylum Cases'*, IJRL (2009), pag. 50. Cfr. ad es. Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 290: «E nemmeno l'"istanza nazionale" alla quale si fa riferimento in tale disposizione deve essere un'autorità giudiziaria, ma se ciò non fosse, i suoi poteri e le garanzie attribuite risultano pertinenti nel determinare se il ricorso innanzi alla stessa autorità sia effettivo».

Secondo la Corte EDU, la protezione da parte della CEDU è sussidiaria ai sistemi nazionali di salvaguardia dei diritti umani, poiché le autorità statali si trovano in migliore posizione per esprimersi sul contenuto di alcuni dei requisiti della Convenzione<sup>(403)</sup> ovvero per valutare le prove a disposizione<sup>(404)</sup>. Nel campo del diritto d'asilo, la Corte EDU evidenzia specificamente che «[...] non spetta alla Corte esaminare le domande di asilo o verificare se gli Stati stiano onorando i loro obblighi derivanti dalla Convenzione [sui rifugiati]. La preoccupazione principale della stessa è di determinare se esistono garanzie efficaci che tutelino il richiedente dal respingimento arbitrario, sia diretto che indiretto, verso il paese dal quale la persona sia fuggita»<sup>(405)</sup>. Nel valutare se il richiedente abbia avuto accesso al ricorso effettivo, la Corte esaminerà se la valutazione da parte delle autorità statali sia stata sufficientemente accurata.

Al fine di invocare l'articolo 13 della CEDU, risulta sufficiente per il richiedente possedere una «istanza discutibile» circa l'avvenuta violazione di un altro diritto garantito dalla Convenzione. Nei casi d'asilo, l'altro diritto esaminato è normalmente il diritto di *non-respingimento* verso un paese nel quale la persona potrebbe essere sottoposta a torture, pene o punizioni inumani o degradanti (articolo 3, CEDU)<sup>(406)</sup>. Al fine di essere effettivo, il ricorso deve essere disponibile de facto e de iure<sup>(407)</sup>, tuttavia ciò non implica necessariamente un esito favorevole per il richiedente<sup>(408)</sup>. E ancora, «anche se un singolo ricorso di per sé non soddisfa pienamente i requisiti dell'articolo 13, l'insieme dei mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento nazionale potrebbe invece essere sufficiente in tal senso»<sup>(409)</sup>. L'articolo 13 della CEDU garantisce quindi «la disponibilità a livello nazionale di un mezzo di impugnazione che applichi nella sostanza i diritti e le libertà derivanti dalla Convenzione in qualunque forma essi siano assicurati da parte dell'ordinamento giuridico interno»<sup>(410)</sup>. Il riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU con maggiori dettagli è fornito di seguito nei diversi paragrafi.

Nella fase pregiudiziale concernente le interpretazioni di vari elementi del ricorso giuridico effettivo (o tutela giurisdizionale), la CEDU talvolta, anche nel corpo della medesima fase pregiudiziale fa uso del termine «il principio» di e/o «il diritto» al ricorso giuridico effettivo<sup>(411)</sup>. In conformità alla Carta e alla DPA (rifusione), la differenza fra diritti e principi risulta significante. I diritti devono essere «rispettati», mentre i principi devono essere «osservati» [articolo 51, paragrafo 1, della Carta della UE; considerando 60 della DPA (rifusione)]. Inoltre, e persino di maggior importanza, l'articolo 52, paragrafo 5, della Carta della UE stabilisce che:

### Articolo 52, paragrafo 5, Carta UE

Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

<sup>(403)</sup> Corte EDU, sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside/Regno unito*, ricorso n. 5493/72, punto 48; Corte EDU, *Paposhvili*, cit. alla nota 180, punto 184.

<sup>(404)</sup> L'articolo 35 della CEDU sancisce che la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, poiché gli Stati dovrebbero avere l'opportunità di rimediare ai presunti errori motu proprio.

<sup>(405)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 286. Cfr. anche Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241, punto 127; Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punti 117-18.

<sup>(406)</sup> La sostenibilità di una impugnazione è sempre determinata alla luce del fatto particolare e della natura delle istanze legali sollevate. Corte EDU, sentenza del 27 aprile 1988, *Boyle e Rice/Regno Unito*, ricorsi nn. 9659/82 e 9658/82, punto 55. Al fine di definire un'impugnazione «sostenibile», la reale violazione di una disposizione sostanziale non costituisce prerequisito ai fini dell'applicazione dell'articolo 13 della CEDU; tuttavia l'articolo 13 della CEDU non richiede un ricorso ai sensi della normativa interna a prescindere da quanto pretestuoso possa essere il ricorso. Corte EDU, *Boyle e Rice/Regno Unito*, punto 52: «Il fatto che [...] le asserzioni [da parte di un ricorrente] non siano definitivamente comprovate non impedisce che [una] istanza possa essere qualificata ai fini dell'articolo 13 della Convenzione». Corte EDU, sentenza del 19 febbraio 1998, *Kaya/Turchia*, ricorso n. 22729/93, punto 107.

<sup>(407)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, 290: «il ricorso richiesto dall'articolo 13 deve essere disponibile nella pratica così come in diritto, in particolare nel senso che il suo esercizio non deve essere ingiustificabilmente ostacolato dagli atti o dalle omissioni dello Stato parte avversa».

<sup>(408)</sup> *Ibid.*, punto 289. Cfr. anche, sentenza del 6 marzo 2001, *Hilal/Regno Unito*, ricorso n. 45276/99, punto 78.

<sup>(409)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 289. Cfr. anche *Gebremedhin/Francia*, cit. alla nota 59, punto 53.

<sup>(410)</sup> Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 13 dicembre 2012, *De Souza Ribeiro/Francia*, ricorso n. 22689/07, punto 78.

<sup>(411)</sup> Cfr. ad es. CGUE, sentenza *Diouf*, cit. alla nota 24, e CGUE, *Moussa Sacko*, cit. alla nota 441.

Tuttavia, nell'interpretare il diritto di, o il principio di un ricorso giuridico effettivo, la CGUE non ha ancora fatto riferimento all'articolo 52, paragrafo 5, della Carta. La pratica reale della CGUE indica che se una data argomentazione di un ricorso giuridico effettivo in esame nel procedimento pregiudiziale fosse ormai coperta dalla giurisprudenza della Corte EDU, allora l'interpretazione della disposizione contestata sarà sviluppata in primo luogo basandosi sull'interpretazione dell'articolo 47 della Carta, in combinato disposto con la giurisprudenza della Corte EDU, tenendo conto anche dei metodi di interpretazione delle previsioni sul ricorso giuridico effettivo derivanti dal diritto secondario della UE (⁴¹²). Tuttavia, se una data argomentazione di un ricorso giuridico effettivo posta in gioco nella questione per il procedimento pregiudiziale non fosse esaurientemente coperta dalla giurisprudenza consolidata della Corte EDU, allora l'interpretazione della disposizione contestata sarà, più verosimilmente, sviluppata in primo luogo basandosi sui metodi di interpretazione del diritto secondario della UE, mentre l'articolo 47 della Carta potrebbe essere unicamente citato o persino non citato del tutto (⁴¹³).

### 6.1.2 Introduzione al diritto a un ricorso effettivo nella DPA (rifusione)

I principi del diritto secondario della UE che risultano pertinenti ai fini di un ricorso effettivo sono illustrati in vari strumenti del CEAS come riportato nella tabella 20 di seguito. Con riguardo specifico alla DPA (rifusione), il considerando 50 evidenzia:

#### Considerando 50 della DPA (rifusione)

È un principio fondamentale del diritto dell'Unione che le decisioni relative a una domanda di protezione internazionale, al rifiuto di riaprire l'esame di una domanda che sia stato sospeso e alla revoca dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria siano soggette a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice.

**Tabella 20: diritto secondario della UE pertinente per un ricorso effettivo**

DQ (rifusione)	Articolo 4 — Esame dei fatti e delle circostanze
DPA (rifusione)	Articolo 10 — Criteri applicabili all'esame delle domande Articolo 11 — Criteri applicabili alle decisioni dell'autorità accertante Articolo 12 — Garanzie per i richiedenti Articolo 17 — Verbale e registrazione del colloquio personale Articolo 20 — Assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di impugnazione Articolo 21 — Condizioni per le informazioni giuridiche e procedurali gratuite e l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite Articolo 22 — Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in tutte le fasi della procedura Articolo 23 — Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali Articolo 24 — Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari Articolo 25 — Garanzie per minori non accompagnati Articolo 30 — Raccolta di informazioni su singoli casi Articolo 41 — Deroghe al diritto di rimanere in caso di domanda reiterata Articolo 46 — Diritto a un ricorso effettivo
Regolamento Dublino III	Articolo 27 — Mezzi di impugnazione

(⁴¹²) Cfr. ad es. CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24, punti 48-49 e 50-54.

(⁴¹³) Cfr. ad es. CGUE, *Moussa Sacko*, cit. alla nota 441, punti 39-40 e 42-49; CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2014, C-249/13, *Khaled Boudjida contro Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, EU:C:2014:2431, punto 64.

La DPA (rifusione) prevede almeno un livello obbligatorio di appello nelle materie della protezione internazionale [articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione)]<sup>(414)</sup>. Poiché la DPA (rifusione) stabilisce «procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale a norma della [DQ (rifusione)]» [articolo 1 della DPA (rifusione)] che prevedono che i richiedenti, ai fini di uno status uniforme abbiano il diritto a un ricorso efficace «avverso la decisione sulla domanda di protezione internazionale»<sup>(415)</sup>. L'articolo 46, paragrafo 1, lettera a, della DPA (rifusione) prevede un elenco non esaustivo di decisioni riguardo una domanda di protezione internazionale avverso le quali deve essere accessibile il ricorso effettivo. Un ricorso effettivo deve altresì essere accessibile nel caso di altre decisioni assunte nel contesto dei procedimenti di protezione internazionale enumerati all'articolo 46, paragrafo 1, lettere b e c, della DPA (rifusione)<sup>(416)</sup>.

L'articolo 46 include altresì alcune materie procedurali specifiche delle procedure della protezione internazionale. Lo stesso richiede un esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado (articolo 46, paragrafo 3) (cfr. sezione 6.2 di seguito). Prescrive che gli Stati membri «prevedono i termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo» richiedendo che tali «termini prescritti non rendano impossibile o eccessivamente difficile tale accesso» (articolo 46, paragrafo 4) (cfr. paragrafo 6.3.2 di seguito). Gli Stati membri possono stabilire nel diritto nazionale i termini entro i quali l'organo giudiziario esamina la decisione (articolo 46, paragrafo 10).

La DPA (rifusione) regola le norme minime riguardanti il diritto di rimanere nel territorio durante le fasi d'appello (articolo 46, paragrafi da 5 a 9)<sup>(417)</sup>. Nei casi ove le eccezioni siano rese possibili da un effetto sospensivo automatico gli Stati membri autorizzeranno come minimo i richiedenti a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se questi possano rimanere nel territorio (articolo 46, paragrafo 8)<sup>(418)</sup>. Il diritto a rimanere durante le fasi di appello è trattato nella sezione 6.4 di seguito.

Gli Stati membri possono altresì stabilire le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al mezzo di impugnazione e le norme procedurali applicabili (articolo 46, paragrafo 11) (cfr. paragrafo 6.3.5 di seguito).

### 6.1.3 Ricorso effettivo «dinanzi a un giudice»

#### 6.1.3.1 Decisioni avverso le quali deve essere accessibile un ricorso effettivo

Le decisioni avverso le quali deve essere disponibile un ricorso effettivo sono enumerate nell'articolo 46, paragrafi 1 e 2, della DPA (rifusione) come segue:

##### Articolo 46, paragrafi 1 e 2, DPA (rifusione)

1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:

<sup>(414)</sup> Tale principio è stato conservato dalla DPA. Cfr. Commissione Europea, *Proposta modificata di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, 18 giugno 2002, COM(2002) 326 final (*Proposta modificata della DPA*).

<sup>(415)</sup> Articolo 46, paragrafo 1, lettera a, della DPA (rifusione). Quanto sopra implica le decisioni riguardanti sia l'ammissibilità dello status di rifugiato che/o la protezione sussidiaria, cfr. articoli 2, lettera b, e 2, lettera e, della DPA (rifusione). Ciò non era il caso in vigenza della DPA, nella quale l'articolo 39 si riferiva unicamente alle decisioni sullo status di rifugiato. Cfr *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici – Un'analisi giuridica*, cit. alla nota 1, paragrafo 2.2.3.

<sup>(416)</sup> Il paragrafo 6.1.3.3 di seguito tratta con maggiore dettaglio le decisioni che devono essere soggette a un ricorso effettivo.

<sup>(417)</sup> Tale aspetto non risultava regolato nella DPA. La DPA (rifusione) mira ad assicurare la conformità con la giurisprudenza della CGUE e l'allineamento con i requisiti della Corte EDU.

<sup>(418)</sup> La sola eccezione ove tale diritto non risulta automaticamente garantito è descritta nell'articolo 41, paragrafo 2, lettera c, della DPA (rifusione) nei casi di alcune domande reiterate.

- a) la decisione sulla sua domanda di protezione internazionale, compresa la decisione:
    - i) di ritenere la domanda infondata in relazione allo status di rifugiato e/o allo status di protezione sussidiaria;
    - ii) di considerare la domanda inammissibile a norma dell'articolo 33, paragrafo 2;
    - iii) presa alla frontiera o nelle zone di transito di uno Stato membro a norma dell'articolo 43, paragrafo 1;
    - iv) di non procedere a un esame a norma dell'articolo 39;
  - b) il rifiuto di riaprire l'esame di una domanda, sospeso a norma degli articoli 27 e 28;
  - c) una decisione di revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 45.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le persone che l'autorità accertante reputa ammissibili alla protezione sussidiaria abbiano diritto a un ricorso effettivo ai sensi del paragrafo 1 avverso una decisione di ritenere inammissibile una domanda in relazione allo status di rifugiato.

Fatto salvo il paragrafo 1, lettera c, qualora lo status di protezione sussidiaria concessa da uno Stato membro offra gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto dell'Unione e quello nazionale riconoscono allo status di rifugiato, detto Stato membro può ritenere inammissibile un'impugnazione di una decisione di ritenere inammissibile una domanda in relazione allo status di rifugiato a motivo di un insufficiente interesse del richiedente alla continuazione del procedimento.

In ossequio a tutte le predette decisioni, si applica la normativa esposta nell'articolo 46 della DPA (rifusione) (incluso l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto da parte dell'organo giudiziario).

L'elenco delle decisioni sulle domande di protezione internazionale avverso le quali deve essere previsto un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, lettera a, della DPA (rifusione) non è esaustivo (<sup>419</sup>). Le decisioni in merito alla domanda sono state descritte dalla CGUE nella causa *Diouf* come quelle «che comportano il rigetto della domanda di asilo per motivi di merito o, eventualmente, per vizi di forma o di procedura che rendano impossibile l'adozione di una decisione di merito» (<sup>420</sup>). Le decisioni «preparatorie alla decisione nel merito o le decisioni di organizzazione del procedimento non sono considerate dalla disposizione in parola» [articolo 39, paragrafo 1, DPA] (<sup>421</sup>). La Corte ha stabilito che la decisione di esaminare una domanda di asilo sotto procedura accelerata era preparatoria alla decisione nel merito. Pertanto non richiedeva un separato ricorso giurisdizionale, purché la «legittimità della decisione finale adottata seguendo una procedura accelerata, e segnatamente i motivi che hanno indotto l'autorità competente a respingere la domanda di asilo come infondata, possano essere oggetto di un esame approfondito da parte del giudice nazionale, nell'ambito del ricorso avverso la decisione di rigetto di detta domanda» (<sup>422</sup>). La medesima conclusione si applica per le decisioni sulle domande ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, lettera a, della DPA (rifusione).

Le decisioni che considerino le domande infondate sono esplicitamente menzionate nell'articolo 46, paragrafo 1, lettera a punto i), della DPA (rifusione) (<sup>423</sup>). Ciò include le decisioni «di ritenere inammissibile una domanda in relazione allo status di rifugiato» e i casi ove un

(<sup>419</sup>) CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 41.

(<sup>420</sup>) CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 42. Sebbene la sentenza è stata emanata in osservanza all'articolo 39, paragrafo 1, della DPA, tali conclusioni si estenderebbero verosimilmente all'articolo 46, paragrafo 1, della DPA (rifusione).

(<sup>421</sup>) *Ibid.*, punto 43.

(<sup>422</sup>) *Ibid.*, punto 56.

(<sup>423</sup>) In contrasto con l'articolo 39, paragrafo 1, della DPA, che non menzionava tali decisioni esplicitamente.

richiedente è stato riconosciuto dall'autorità accertante quale avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria [articolo 46, paragrafo 2, della DPA (rifusione)]. In tale caso «qualora lo status di protezione sussidiaria concessa da uno Stato membro offra gli stessi diritti e gli stessi vantaggi che il diritto dell'Unione e quello nazionale riconoscono allo status di rifugiato, detto Stato membro può ritenere inammissibile un'impugnazione di una decisione di ritenere inammissibile una domanda in relazione allo status di rifugiato a motivo di un insufficiente interesse del richiedente alla continuazione del procedimento»<sup>(424)</sup>. Inoltre, «fatto salvo il paragrafo 1, lettera c», ossia se la protezione sussidiaria viene ritirata dal richiedente in una fase successiva, lo stesso dovrebbe avere accesso a un ricorso effettivo avverso la decisione di revoca della protezione internazionale rispetto ad entrambe le forme di protezione internazionale.

Ai sensi del considerando 54 della DPA (rifusione), la direttiva si applica ai richiedenti nel rispetto del regolamento Dublino III «a complemento e ferme restando le sue disposizioni». Il medesimo principio è confermato dal considerando 12 del regolamento Dublino III. L'articolo 46, paragrafo 9, della DPA (rifusione) dispone che «i paragrafi 5, 6 e 7 [ossia le disposizioni relative al diritto di rimanere in attesa di ricorso] lasciano impregiudicato l'articolo 26 del regolamento [Dublino III]»<sup>(425)</sup>. La CGUE non ha ancora dato interpretazione a tale considerando. Di conseguenza resta ancora da determinarsi se la parte restante dell'articolo 46 della DPA (rifusione) si applichi ai ricorsi ai sensi del regolamento Dublino III, a meno che non siano previste specifiche disposizioni al riguardo in tale regolamento. L'accesso a un mezzo di impugnazione efficace in questi casi viene trattato al paragrafo 3.8 della presente analisi giuridica.

### **6.1.3.2 «Tribunale indipendente e imparziale» nella giurisprudenza della CGUE e della CEDU**

In conformità all'articolo 47 della Carta della UE, ogni persona ha diritto di essere sentita in modo pubblico ed equo «da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge». L'articolo 46 della DPA (rifusione) dispone che «il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice [...]. Sebbene l'indipendenza e l'imparzialità non siano menzionate esplicitamente, «gli elementi 'indipendente e imparziale' sono requisiti formali per un ricorso effettivo e possono essere considerati come inclusi nella nozione di organo»<sup>(426)</sup> giurisdizionale»<sup>(427)</sup>.

Al fine di valutare se un organo sia un organo giurisdizionale, la CGUE esamina inter alia «l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente»<sup>(428)</sup>. Il requisito del procedimento in contraddittorio non è un criterio assoluto<sup>(429)</sup>, mentre è essenziale che tale organo eserciti funzioni giurisdizionali, ossia che possa «accertare l'illegittimità delle decisioni adottate dall'organo di controllo ed ingiungergli di adottarne una nuova»<sup>(430)</sup>. In rispetto al criterio dello «Stato di diritto», il diritto nazionale

<sup>(424)</sup> Cfr. articolo 46, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo, della DPA (rifusione).

<sup>(425)</sup> Si fa riferimento all'articolo 26 del regolamento Dublino III (notifica di una decisione di trasferimento) anche se probabilmente il riferimento dovrebbe essere piuttosto fatto all'articolo 27 del citato regolamento che riguarda i ricorsi nei casi di Dublino. Ciò è stato causato probabilmente dal fatto che la prima proposta del regolamento Dublino III prevedeva i ricorsi all'articolo 26 e solo in una fase successiva i ricorsi sono passati all'articolo 27 di tale regolamento. Cfr. proposta di Dublino III della Commissione, cit. alla nota 87, pag. 46. Poiché il principio generale, sancito nei considerando, secondo cui la DPA (rifusione) si applica a prescindere dal regolamento Dublino III, risulta solamente evidenziato in tale disposizione, tale errore nei riferimenti non comporta probabilmente implicazioni pratiche.

<sup>(426)</sup> Cfr. anche, *Proposta modificata della DPA* della Commissione, (cit. alla nota 473, proposta dell'articolo 38, pag. 17)

<sup>(427)</sup> Cfr. anche CJEU, sentenza del 22 dicembre 2010, C-517/09, *RTL Belgium SA, già TVi SA*, EU:C:2010:821, punto 38.

<sup>(428)</sup> CGUE, Grande Sezione, sentenza del 31 maggio 2005, causa C-53/03, *Syntearismos Farmakopoion Aitolias e altri/GlaxoSmithKline plc*, EU:C:2005:333, punto 29. Cfr. anche CGUE, *H.I.D. e B.A.*, cit. alla nota 24, punto 83. I presenti sono i requisiti imposti a un organo giudiziario investito della facoltà di procedere a un rinvio pregiudiziale alla CGUE. Il considerando 27 della DPA altresì faceva riferimento all'articolo 234 del trattato CE e richiedeva che «le decisioni relative a una domanda di asilo e alla revoca dello status di rifugiato siano soggette ad un rimedio effettivo dinanzi a un giudice a norma dell'articolo 234 del trattato».

<sup>(429)</sup> CGUE, *H.I.D. e B.A.*, op. cit. alla nota 24, punto 88. In particolare, non era necessario che l'autorità responsabile del processo decisionale fosse rappresentata nel procedimento di ricorso.

<sup>(430)</sup> CGUE, sentenza del 17 settembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contro Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, EU:C:1997:413, punti 31, 37.

deve prevedere regole generali di procedura, quali l'obbligo di sentire le parti, di deliberare a maggioranza assoluta dei voti e di motivare le decisioni<sup>(431)</sup>.

**Il concetto di indipendenza implica che «l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà** rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso»<sup>(432)</sup>. Il concetto ha due aspetti:

- indipendenza esterna, che comporta protezione da «interventi o pressioni dall'esterno idonei a mettere a repentaglio l'indipendenza di giudizio dei suoi membri per quanto riguarda le controversie loro sottoposte»<sup>(433)</sup>, e
- indipendenza interna che «si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza dalle parti della controversia»<sup>(434)</sup>.

Inoltre, sono necessarie norme che fungano da garanzie di indipendenza e di imparzialità come segue:

«[...] in particolare relative alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni, nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità del detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti. [...] la giurisprudenza esige, in particolare, che i casi di revoca dei membri di tale organo siano determinati da espresse disposizioni di legge.»<sup>(435)</sup>

Per una trattazione più approfondita della questione dell'imparzialità dei giudici, cfr. *Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System (CEAS) — Judicial Analysis*<sup>(436)</sup>.

Nella causa *H.I.D. e B.A.*<sup>(437)</sup>, la CGUE ha esaminato se il *Refugee Appeals Tribunal* irlandese fosse un organo giudiziario<sup>(438)</sup>. Il *Tribunal* soddisfaceva i «criteri relativi al fondamento legale, alla permanenza e all'applicazione delle norme giuridiche»<sup>(439)</sup>. Per quanto riguarda il criterio *inter partes*, sebbene l'organo decisionale non fosse obbligato a partecipare ai procedimenti di ricorso per sostenerne la decisione<sup>(440)</sup>, era necessario fornire al *Tribunal* tutti i documenti che erano la base per la decisione<sup>(441)</sup>. Era inoltre necessario fornire queste stesse copie al richiedente, al suo *solicitor* e all'UNHCR, previa richiesta del richiedente<sup>(442)</sup>. Il *Tribunal* può fissare un'udienza e «può chiamare a comparire tutte le persone di cui sia stata richiesta la testimonianza e ascoltare sia il richiedente sia il *Refugee Applications Commissioner* perorare la loro causa», dando a ciascuna delle parti l'occasione di far conoscere al *Tribunal* tutti gli elementi relativi al caso<sup>(443)</sup>. La CGUE ha concluso che il *Refugee Appeals Tribunal* dispone di un ampio potere di sindacato, poiché «conosce delle questioni sia di diritto sia di fatto e statuisce

<sup>(431)</sup> *Ibid.*, punto 33.

<sup>(432)</sup> CGUE, *RTL Belgium SA*, op. cit. alla nota 486, punto 38.

<sup>(433)</sup> Al fine di garantire l'indipendenza esterna, deve essere garantita l'indipendenza dal punto di vista personale e funzionale di un organo e il sistema deve costituire una garanzia efficace contro indebiti interventi o pressioni da parte del potere esecutivo sui suoi membri. CGUE, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias e altri*, cit. alla nota 487, punto 31.

<sup>(434)</sup> *Ibid.*, punti 39 e 40. Cfr. anche CGUE, sentenza *H.I.D. e B.A.*, op. cit. 24, punto 96.

<sup>(435)</sup> CGUE, *H.I.D. e B.A.*, op. cit. alla nota 24, punto 97, e CGUE, ordinanza del 14 maggio 2008, causa C-109/07, *Jonathan Pilato contro Jean-Claude Bourgault*, EU:C:2008:274, punto 24.

<sup>(436)</sup> *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, paragrafo 3.4.6.2.

<sup>(437)</sup> CGUE, *H.I.D. e B.A.*, op. cit. alla nota 24. Il caso interessa l'articolo 39 della DPA.

<sup>(438)</sup> Le parti della controversia originale hanno sostentato che: a) la giurisdizione di tale organo non era obbligatoria; b) la giurisdizione non era esercitata su base *inter partes*; e c) non era indipendente data l'esistenza di legami funzionali con le autorità amministrative e a causa di taluni poteri del Minister rispetto alla sua relazione. *Ibid.*, punto 41.

<sup>(439)</sup> *Ibid.*, punto 84.

<sup>(440)</sup> *Ibid.*, punto 89.

<sup>(441)</sup> *Ibid.*, punto 90.

<sup>(442)</sup> *Ibid.*, punto 90.

<sup>(443)</sup> *Ibid.*, punto 91.

alla luce di tutti gli elementi di prova che gli sono sottoposti e in relazione ai quali gode di un potere discrezionale»<sup>(444)</sup>.

Nell'affrontare la questione dell'indipendenza del *Tribunal*, la CGUE ha esaminato i legami organizzativi e amministrativi tra il livello amministrativo e gli organi di ricorso ed è emerso che il diritto prevedeva che il *Tribunal* fosse «indipendente nell'esercizio delle sue funzioni» e che «se è vero che il Ministero mantiene un potere discrezionale residuale di riconoscere lo status di rifugiato nonostante una decisione negativa pronunciata su una domanda d'asilo, [...] quando il *Refugee Appeals Tribunal* si pronuncia in senso favorevole al richiedente asilo, il Minister è vincolato alla decisione di tale *Tribunal*»<sup>(445)</sup>. Le norme in materia di nomina dei membri sostanzialmente non differivano dalla prassi di altri Stati membri; i membri erano nominati per un mandato definito tra le persone con almeno cinque anni di esperienza come *barrister* o *solicitor*<sup>(446)</sup>. La revoca dei membri del *Tribunal* è stata controversa. La giurisprudenza della CGUE esige che «i casi di revoca dei membri di tale organo siano determinati da espresse disposizioni di legge»<sup>(447)</sup>. Un membro ordinario del *Refugee Appeals Tribunal* può essere rimosso dalle sue funzioni dalla decisione del *Minister* che deve precisare i motivi di tale revoca<sup>(448)</sup>. Tuttavia, i motivi della revoca non erano previsti dalla legge e non era chiaro se tale decisione potesse costituire oggetto di sindacato giurisdizionale<sup>(449)</sup>. Per la CGUE la disponibilità di due ulteriori mezzi di ricorso (ossia, l'Alta Corte e la Corte suprema) per i richiedenti asilo la cui domanda non è stata accettata sembrava «di per sé, idonea a preservare il *Refugee Appeals Tribunal* da eventuali tentazioni di accondiscendere ad interventi o pressioni esterne che potrebbero compromettere l'indipendenza dei suoi membri»<sup>(450)</sup>.

All'epoca della redazione della presente analisi, la Commissione ha in corso una procedura di infrazione contro l'Ungheria riguardante la DPA (rifusione). Essa sostiene che le procedure in cui le decisioni giudiziarie vengono adottate dai cancellieri, ossia a livello inferiore a quello giudiziario, sono caratterizzate da mancanza di indipendenza giurisdizionale<sup>(451)</sup>.

Sebbene la Corte EDU non interpreti il diritto dell'Unione, essa ha elaborato una considerevole giurisprudenza in materia di indipendenza di una corte ai sensi dell'articolo 6 della CEDU. La Corte EDU esamina «la modalità di nomina dei suoi membri e il loro mandato, l'esistenza di garanzie contro pressioni esterne e se la corte si presenta come indipendente agli occhi di terzi»<sup>(452)</sup>. L'imparzialità di una corte nella giurisprudenza della Corte EDU ha due aspetti: si considera se il tribunale è «soggettivamente esente da pregiudizi personali o preconcetti» e se offre «garanzie sufficienti ad escludere eventuali dubbi legittimi a tal riguardo» [...]<sup>(453)</sup>. Secondo l'esame obiettivo, «deve essere determinato [...] se vi sono eventuali fatti verificabili che possono destare dubbi in merito alla sua imparzialità. [...] La posta in gioco è la fiducia che le corti in una società democratica devono innanzitutto ispirare nel pubblico e nelle parti in causa»<sup>(454)</sup>.

<sup>(444)</sup> CGUE, *H.I.D. e B.A.*, op. cit. alla nota 24, punto 93.

<sup>(445)</sup> *Ibid.*, punto 98. Il potere discrezionale residuale era precedentemente contenuto nell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b, della legge del 1996 sui rifugiati (come modificata). Il potere discrezionale residuale del *Minister* è stato rimosso a partire dall'entrata in vigore, il 31 dicembre 2016, dell'*International Protection Act* del 2015. Cfr. sezione 47.

<sup>(446)</sup> *Ibid.*, punto 99.

<sup>(447)</sup> *Ibid.*, punto 97.

<sup>(448)</sup> *Ibid.*, punto 100.

<sup>(449)</sup> *Ibid.*, punto 101.

<sup>(450)</sup> *Ibid.*, punto 103. L'avvocato generale reputa «del tutto impossibile che la High Court o la Supreme Court possano confermare decisioni rese sotto la pressione del governo irlandese».

<sup>(451)</sup> Cfr. Commissione europea, *Infringement Decisions: Implementation of Common European Asylum System; Hungarian Asylum Legislation*, 10 dicembre 2015.

<sup>(452)</sup> Corte EDU, sentenza del 6 maggio 2003, *Kleyn e altri/Paes Bassi*, ricorsi nn. 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99, punto 190. Per quanto riguarda l'indipendenza, il punto di vista della parte non è decisivo; ciò che è decisivo è se il timore che il criterio di indipendenza non sia soddisfatto possa essere ritenuto oggettivamente giustificato o meno. *Ibid.*, punto 194.

<sup>(453)</sup> *Ibid.*, punto 191.

<sup>(454)</sup> *Ibid.*, punto 191. Questa sentenza riguarda il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi. Se un organo giudiziario esercita sia le funzioni consultive che quelle giudiziarie, l'esercizio di tali funzioni da parte di un solo organo «può, in determinate circostanze, comportare un problema ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione per quanto riguarda l'imparzialità dell'organo dal punto vista obiettivo». In questo caso particolare, il Consiglio di Stato non ha esercitato entrambe le funzioni, pertanto l'obiezione del ricorrente in merito alla mancanza di imparzialità era infondata. La Corte EDU ha segnalato che in casi simili l'imparzialità può essere a rischio in un sistema di tal fatta, cfr. punti 196-198.

Nel contesto della protezione internazionale, è pertinente consultare la giurisprudenza della Corte EDU in merito all'articolo 13 della CEDU. L'articolo 13 della CEDU non impone che l'organismo che provvede al ricorso effettivo sia necessariamente un'autorità giudiziaria, tuttavia «i poteri e le garanzie che fornisce sono rilevanti nel determinare se il ricorso dinanzi ad esso sia efficace»<sup>(455)</sup>. Come chiarito dalla Corte EDU: «Sebbene nessun ricorso singolo possa, da solo, soddisfare i requisiti dell'articolo 13, l'insieme dei mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento nazionale potrebbe invece essere sufficiente in tal senso»<sup>(456)</sup>.

### 6.1.3.3 Livelli della giurisdizione d'appello

L'articolo 46, paragrafo 1, della DPA (rifusione) chiarisce che un ricorso effettivo nelle procedure di protezione internazionale deve essere fornito da un organo giudiziario. Né la DPA, né la DPA (rifusione) prevedono la necessità di più di un livello di giurisdizione. La CGUE ha ritenuto nella causa *Diouf* che «il principio della tutela giurisdizionale effettiva attribuisce al singolo il diritto di adire un giudice, e non il diritto a più gradi di giudizio»<sup>(457)</sup>. Come indicato nella causa *H.I.D. e B.A.*, l'organo giudiziario deve soddisfare tutti i requisiti di indipendenza e imparzialità ai sensi della giurisprudenza della CGUE.

La DPA (rifusione) non dispone che un singolo giudice nazionale o diversi organi giudiziari nel paese debbano riesaminare le decisioni in merito alla protezione internazionale<sup>(458)</sup>.

## 6.2 Esame completo ed *ex nunc*

Un ulteriore requisito per un ricorso effettivo è definito all'articolo 46, paragrafo 3 della DPA (rifusione) come segue:

### Articolo 46, paragrafo 3, DPA (rifusione)

[...] gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

Tale disposizione non era inclusa nell'articolo 39 della DPA. La CGUE ha interpretato l'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) per la prima volta nella sentenza *Moussa Sacko*<sup>(459)</sup>. Sono pendenti altre richieste di rinvio pregiudiziale in merito a questa disposizione<sup>(460)</sup>. L'origine di questo requisito sembra derivare dalla giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 3 della CEDU<sup>(461)</sup>. La disposizione affronta l'ambito e l'intensità del riesame nonché il tempo appropriato per condurre il riesame e dispone che quest'ambito del riesame debba essere disponibile almeno nelle procedure di impugnazione dinanzi a un giudice di primo grado.

<sup>(455)</sup> Corte EDU, sentenza del 25 marzo 1983, *Silver e altri/Regno Unito*, ricorsi nn. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 e 7136/75, punti 113(b). Cfr. anche Corte EDU, *Gebremedhin/Francia*, cit. alla nota 59, punto 53, e Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 289.

<sup>(456)</sup> *Ibid.*, punto 113(c).

<sup>(457)</sup> CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 69.

<sup>(458)</sup> Nel contesto del sostegno all'agricoltura ai sensi della politica agricola comune, la CGUE ha considerato se la possibilità di attribuire giurisdizione per il riesame delle decisioni a un singolo giudice nazionale possa soddisfare il requisito di effettività. Cfr., CGUE, sentenza del 27 giugno 2013, causa C-93/12, *ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov contro Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond 'Zemedelle' — Razplashtatelna agentzia*, EU:C:2013:432.

<sup>(459)</sup> CGUE, *Moussa Sacko*, op. cit. alla nota 441.

<sup>(460)</sup> Cfr. domanda dell'*Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgaria) del 18 novembre 2016, causa C-585/16, e del 19 dicembre 2016, causa C-652/16 e domanda della Corte suprema (Repubblica slovacca), del 6 marzo 2017, causa C-113/17.

<sup>(461)</sup> Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale — Valutazione d'impatto, 21 ottobre 2009, SEC(2009) 1376, pag. 39. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, paragrafo 3.2.2.

Questa sezione discute innanzitutto l'importanza del sistema procedurale nazionale (basato sul contraddittorio o inquisitorio) (paragrafo 6.2.1). Successivamente, si procede all'esame dell'articolo 46, paragrafo 3 in modo più dettagliato, per valutare se la DPA (rifusione) fissi un criterio specifico di sindacato giurisdizionale da parte delle corti (paragrafo 6.2.2), nonché il significato dell'espressione esame completo ed «ex nunc» di cui all'articolo 46, paragrafo 3 della DPA (rifusione) (paragrafo 6.2.3). Infine, si considera se la suddetta disposizione richieda alle corti di avere la facoltà di concedere protezione internazionale (paragrafo 6.2.4).

## 6.2.1 Procedure basate sul contraddittorio e inquisitorie

Le diverse impostazioni dei sistemi nazionali possono influenzare le modalità di svolgimento dell'«esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto».

Nelle procedure basate sul contraddittorio, normalmente le parti hanno il compito di fornire le prove e il giudice è responsabile per la ponderazione delle informazioni presentate dalle parti contrapposte. Nei modelli inquisitoriali, invece, un magistrato è responsabile per l'acquisizione probatoria e ha il dovere di investigare. Le parti possono presentare prove, ma sta al magistrato decidere se dispone di informazioni sufficienti per la procedura e il livello di indagine sugli aspetti della questione. Il giudice ha la facoltà di fornire ed utilizzare conoscenze provenienti da altre fonti o di indicare alle parti la necessità di presentare ulteriori informazioni.

Le norme giudiziarie nazionali si collocano solitamente in un punto tra i due estremi, ossia tra le procedure in contraddittorio e quelle investigative. Ad esempio, i giudici in un sistema fondato sul contraddittorio tra le parti, in virtù dei requisiti imposti sul loro operato dalla DPA e dalla giurisprudenza della Corte EDU, possono avere maggiori possibilità di porre quesiti e di acquisire elementi o di utilizzare le proprie conoscenze specialistiche. Le differenze tra le procedure basate sul contraddittorio e quelle inquisitorie sono trattate anche in *Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System (CEAS) — Judicial Analysis*<sup>(462)</sup>. I giudici e i membri degli organi giudiziari devono considerare se le loro norme procedurali nazionali rispettano pienamente i requisiti della direttiva per quanto riguarda l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto. Nel caso di potenziale violazione, devono valutare se applicare la direttiva con effetto diretto o se rinviare la causa alla CGUE per una pronuncia pregiudiziale.

## 6.2.2 Ambito ed intensità del riesame

L'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) prevede che il riesame includa un «esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto».

Nella sentenza *Moussa Sacko*, la CGUE ha ritenuto che l'obbligo dell'organo giudiziario a tal riguardo deve essere interpretato nel contesto della procedura d'esame delle domande di protezione internazionale nel suo insieme, «tenendo conto della stretta connessione esistente tra la procedura di impugnazione dinanzi al giudice e la procedura di primo grado che la precede»<sup>(463)</sup>. Soltanto se le informazioni contenute nel fascicolo amministrativo presentato all'organo giudiziario, ivi inclusa la registrazione o trascrizione del colloquio personale, sono sufficienti, è possibile svolgere un esame completo ed ex nunc «in base ai soli elementi

<sup>(462)</sup> *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, sezioni 3.4.2 e 4.5.5.1.3.

<sup>(463)</sup> CGUE, *Moussa Sacko*, op. cit. alla nota 441, punto 42. La CGUE ha affrontato la questione della necessità di un'udienza pubblica del ricorrente anche nei casi di ricorsi manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 46 della DPA (rifusione) e dell'articolo 47, secondo paragrafo della Carta UE che afferma che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge».

contenuti nel fascicolo»<sup>(464)</sup>. Tuttavia, se l’organo giudiziario «considera che sia necessaria un’audizione del richiedente onde poter procedere al prescritto esame completo ed ex nunc, siffatta audizione, disposta da detto giudice, costituisce una formalità cui esso non può rinunciare per motivi di celerità»<sup>(465)</sup>.

La sentenza ha determinato che, nel caso di domande manifestamente infondate:

«l’obbligo imposto al giudice del rinvio di procedere all’esame completo ed ex nunc di cui all’articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva risulta, in linea di principio, adempiuto quando detto giudice prende in considerazione le memorie prodotte dinanzi al giudice investito del ricorso nonché gli elementi oggettivi versati al fascicolo amministrativo risultante dalla procedura di primo grado, ivi compresi, all’occorrenza, il verbale o la registrazione del colloquio personale effettuato nel contesto di tale procedura.»<sup>(466)</sup>

Tuttavia, l’articolo 46 non autorizza il legislatore nazionale a impedire al giudice di ordinare lo svolgimento di un’audizione qualora detto giudice consideri che le informazioni raccolte in occasione della procedura di primo grado siano insufficienti ad assicurare un esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto<sup>(467)</sup>.

Il diritto a un ricorso effettivo richiede che «l’organo giudiziario nazionale possa verificare la fondatezza dei motivi che hanno indotto l’autorità amministrativa competente a considerare la domanda di protezione internazionale infondata o abusiva»<sup>(468)</sup>. Un giudice deve pertanto adottare una decisione **sul merito** di un ricorso, valutare le prove al fine di effettuare gli **accertamenti dei fatti**, nonché garantire l’applicazione degli stessi criteri giuridici fissati dagli strumenti del CEAS, ivi incluso l’articolo 4 della DQ (rifusione)<sup>(469)</sup>.

Il diritto a un esame «completo» prevede almeno che l’organo giudiziario prenda in considerazione tutte le prove presentate dalle parti sino a quel momento. La CGUE ha considerato che l’esame completo significasse «un esame adeguato e completo»<sup>(470)</sup>. La natura ex nunc dell’esame impone che l’organo giudiziario non si limiti allo stato delle prove così come queste si presentavano al momento in cui l’autorità accertante ha adottato la decisione, ma che questo effettui una valutazione aggiornata delle prove (cfr. paragrafo 6.2.3 sul tempo pertinente di riesame, di seguito).

Al fine di effettuare una valutazione aggiornata delle prove, la DPA (rifusione) richiede che l’organo giudiziario abbia accesso alle informazioni sul paese per il tramite dell’autorità accertante o del richiedente o in altro modo (articolo 10, paragrafo 4)<sup>(471)</sup>. Quando si acquisiscono informazioni sul paese di origine, le corti sono vincolate dal principio di riservatezza in casi singoli e non possono rivelare ai presunti responsabili della persecuzione o del danno grave informazioni che riguardino il richiedente<sup>(472)</sup>. L’impiego delle informazioni sul paese di origine da parte delle corti viene elaborato nell’*Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System (CEAS) — Judicial Analysis*<sup>(473)</sup>.

<sup>(464)</sup> *Ibid.*, punto 44.

<sup>(465)</sup> *Ibid.*, punto 45. L’avvocato generale non menziona solamente un’udienza del ricorrente nella forma di un interrogatorio ma anche altri «mezzi di istruzione processuale» sia a richiesta di parte sia d’ufficio, che l’organo giudiziario può concedere quando lo ritenga necessario per la migliore amministrazione della giustizia. Opinione dell’avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 6 aprile 2017, causa n. C-348/16, *Moussa Sacko v Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, EU:C:2017:591, punti 53-54.

<sup>(466)</sup> *Ibid.*, punto 46.

<sup>(467)</sup> *Ibid.*, punto 48.

<sup>(468)</sup> *Ibid.*, punto 36; CGUE, sentenza *Diouf*, op. cit. alla nota 24, punto 61. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo — Un’analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, paragrafo 3.2.2.

<sup>(469)</sup> Cfr. *Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo — Un’analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, per ulteriori dettagli.

<sup>(470)</sup> CGUE, *Moussa Sacko*, op. cit. alla nota 441, punto 44.

<sup>(471)</sup> Cfr. la precedente sezione 4.2 sui principi base e garanzie, nonché EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo — Un’analisi giuridica*, 2018, prodotto dall’IARL-Europa su incarico dell’EASO, op. cit. alla nota 1, paragrafo 4.2.5.

<sup>(472)</sup> EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell’ambito del sistema europeo comune di asilo — Un’analisi giuridica*, 2018, redatto da IARL-Europe su incarico dell’EASO, op. cit. alla nota 1, paragrafo 4.2.8.

<sup>(473)</sup> *Ibid.*, sezione 4.5.

L'articolo 39 della DPA non conteneva alcuna disposizione in merito all'ambito e all'intensità del riesame. Nella sua proposta per la DPA (rifusione), la Commissione ha dichiarato che l'accesso a un ricorso effettivo sarebbe migliorato se gli organi giudiziari basassero le loro decisioni su circostanze fattuali complete e se avessero l'opportunità di riesaminare completamente le questioni di fatto e di diritto. I requisiti, tuttavia, non erano pensati per andare oltre le norme stabilite dalla CGUE e dalla Corte EDU (474).

Secondo la giurisprudenza esistente della CGUE, la tutela giurisdizionale effettiva viene fornita se un organo giudiziario è in grado di riesaminare sia gli elementi di fatto sia quelli di diritto almeno dinanzi al giudice di primo grado (475). La CGUE ha inoltre fatto riferimento a questa norma nel contesto dell'asilo (476).

Nella sentenza *H.I.D. e B.A* della CGUE, il fatto che il *Refugee Appeals Tribunal* disponga di un ampio potere di sindacato, poiché «conosce delle questioni sia di diritto sia di fatto e statuisce alla luce di tutti gli elementi di prova che gli sono sottoposti e in relazione ai quali gode di un potere discrezionale», era uno degli elementi valutati nella conclusione della CGUE che possono essere considerati motivi validi per la qualifica di organo giudiziario ai sensi dell'articolo 39 della DPA (477).

La DPA (rifusione) dispone nel considerando 34 che: «Le procedure di esame delle esigenze di protezione internazionale dovrebbero essere tali da consentire alle autorità competenti di procedere a un esame **rigoroso** delle domande di protezione internazionale» (478). Il requisito di un esame rigoroso si riferisce probabilmente alla giurisprudenza della Corte EDU all'articolo 3 della CEDU (cfr. di seguito). Come spiegato in *Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System (CEAS) — Judicial Analysis*, criteri di giudizio simili sono stati utilizzati dalla CGUE nella sua giurisprudenza. In relazione alla valutazione del rischio affrontato dal richiedente, nelle sentenze relative alla QD (rifusione), la CGUE impone che queste vengano svolte con «attenzione e cura» (479). Quando un giudice nazionale esamina la legalità della decisione definitiva sulla protezione internazionale, la CGUE richiede un «riesame approfondito» da parte della Corte (480).

Nella sua proposta di articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione), la Commissione fa riferimento alle disposizioni sul ricorso effettivo della Corte EDU in casi relativi all'articolo 3 e 13 della CEDU. La sua giurisprudenza può pertanto costituire un'utile fonte d'ispirazione. Nel valutare una violazione dell'articolo 3, la Corte EDU stessa conduce una «valutazione completa ed ex nunc» (481). Valutazione completa significa «il bisogno di esaminare tutti i fatti del caso» (482). La Corte EDU impone inoltre che i giudici nazionali debbano svolgere esami indipendenti e «rigorosi» di una violazione qualora si abbiano fondati motivi di temere un rischio effettivo di subire

(474) Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva recante norme minime per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale — Valutazione d'impatto*, cit. alla nota 520, pag. 39.

(475) Cfr. anche CGUE, sentenza del 2 giugno 2005, causa C-136/03, *Georg Dörr contro Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten e Ibrahim Ünal contro Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, EU:C:2005:340, punto 55. Cfr. anche CGUE, sentenza del 19 settembre 2006, Grande Sezione, causa C-506/04, *Graham J. Wilson contro Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, EU:C:2006:587, punto 62: «[...] L'articolo 9 della direttiva 98/5 va interpretato nel senso che osta ad un procedimento di ricorso nel contesto del quale la decisione di diniego dell'iscrizione di cui all'articolo 3 della detta direttiva deve essere contestata, in primo grado, dinanzi ad un organo composto esclusivamente di avvocati che esercitano con il titolo professionale dello Stato membro ospitante e, in appello, dinanzi ad un organo composto prevalentemente di siffatti avvocati, quando il ricorso in cassazione dinanzi al giudice supremo di tale Stato membro consente un controllo giurisdizionale solo in diritto e non in fatto». (neretto aggiunto). La causa riguardava la direttiva 98/5/CE volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, all'articolo 9.

(476) CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 57.

(477) CGUE, *H.I.D. e B.A*, op. cit. alla nota 24, punto 93. Neretto aggiunto.

(478) L'esame attento e rigoroso è spiegato in dettaglio *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, paragrafo 4.3.3.

(479) CGUE, sentenza del 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e 99/11, *Y e Z contro Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht and Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, ECLI:EU:C:2012:518; CGUE, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2010, *Salahadin Abdulla e altri contro Bundesrepublik Deutschland*, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, ECLI:EU:C:2010:105, punto 90.

(480) CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 56.

(481) Corte EDU, sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh/Paes Bassi*, ricorso n. 1948/04, punto 136. Cfr. anche Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, e Corte EDU, *JK/Svezia*, cit. alla nota 407, punto 83.

(482) Corte EDU, sentenza del 17 luglio 2008, *NA/Regno Unito*, ricorso n. 25904/07, punto 113.

maltrattamenti contrari all'articolo 3 (483). Ai fini dello svolgimento di «esami rigorosi», devono essere affrontate le affermazioni del richiedente in merito al rischio di maltrattamento (484). Per condurre un esame attento, la Corte può dover svolgere ulteriori indagini sulla documentazione presentatale (485). Le decisioni non dovrebbero essere scritte in modo standardizzato né essere prive di dettagli sulle motivazioni che le sorreggono (486). La Corte EDU valuta il rischio con riferimento sia ai fatti di cui si è a conoscenza sia a quelli di cui si sarebbe dovuti essere a conoscenza al momento dell'espulsione (487). Al fine di fornire una valutazione dettagliata, le autorità devono inoltre considerare «possibili similitudini o potenziali distinzioni tra le [singole] cause» (488).

Secondo la Corte EDU, l'esame rigoroso richiede anche che la valutazione sia «adeguata e sufficientemente supportata da materiali nazionali, nonché da materiali provenienti da altre fonti affidabili ed obiettive come, ad esempio, altri Stati contraenti o Stati terzi, agenzie delle Nazioni unite e organizzazioni non governative accreditate» (489). La Corte valuterà il rischio «alla luce di tutto il materiale presentatole, o, ove necessario, del materiale ottenuto di propria iniziativa, in particolare qualora il richiedente — o terzi ai sensi dell'articolo 36 della Convenzione — offra fondati motivi per dubitare dell'accuratezza delle informazioni sulle quali ha fatto affidamento il governo convenuto» (490). Alla luce del ruolo sussidiario della Corte EDU, ciò richiede che la valutazione da parte delle autorità nazionali sia anche adeguata e sufficientemente supportata da fonti affidabili ed obiettive (491).

L'articolo 10, paragrafo 4, della DPA (rifusione) prevede che le corti abbiano accesso alle informazioni generali di cui all'articolo 10, paragrafo 3, lettera b, della DPA (rifusione), necessarie per l'adempimento delle loro funzioni (492). L'articolo 10, paragrafo 3, impone agli Stati membri di disporre che «pervengano da varie fonti informazioni precise e aggiornate, quali l'EASO e l'UNHCR e le organizzazioni internazionali per i diritti umani pertinenti, circa la situazione generale esistente nel paese dei richiedenti e, ove occorra, nei paesi in cui questi hanno transitato e che tali informazioni siano messe a disposizione del personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito».

(483) Cfr. ad es. Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punto 50. Cfr. anche Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punto 113; e Corte EDU, *JK/Svezia*, cit. alla nota 407, punto 86.

(484) Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punto 49. Corte EDU, sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia/Turchia*, ricorso n. 30471/08, punto 113: «La Corte è sorpresa dell'atteggiamento completamente passivo delle autorità amministrative e giudiziarie riguardo alle gravi asserzioni dei ricorrenti relativamente al rischio di maltrattamenti in caso di rimpatrio in Iraq o in Iran. La Corte considera che la mancanza di qualsivoglia risposta da parte delle autorità nazionali in merito alle affermazioni dei richiedenti configura l'omissione dell'«esame rigoroso» richiesto dall'articolo 13 della Convenzione». Cfr. anche Corte EDU, sentenza del 23 giugno 2011, *Diallo/Repubblica ceca*, ricorso n. 20493/07, punto 81. Cfr. anche Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punto 40, o Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punti 387-388. Quest'ultima dispone che «il requisito di sospensione del provvedimento impugnato che discende dall'articolo 13 non può essere considerato un provvedimento sussidiario [...]. Una conclusione opposta significherebbe permettere allo Stato di espellere l'individuo interessato senza aver esaminato la sua denuncia ai sensi dell'articolo 3 nel modo più rigoroso possibile».

(485) Nella sentenza *Singh/Belgio*, i ricorrenti hanno presentato al Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (Belgio) documenti comprovanti la loro nazionalità inviati loro dall'UNHCR, accompagnati da una conferma della loro registrazione come rifugiati a norma del mandato dell'UNHCR, che inoltre corroborava il loro racconto. Il Consiglio non ha dato alcun peso a detti documenti adducendo la motivazione che potevano essere facilmente falsificati. La Corte EDU ha considerato che l'approcchio del giudice nazionale in questo caso non ha soddisfatto i requisiti all'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU, poiché la Corte non aveva svolto alcun tipo di indagine sulla potenziale veridicità dei documenti presentati dai ricorrenti. Corte EDU, sentenza del 2 ottobre 2012, *Singh e altri/Belgio*, ricorso n. 33210/11, punti 101 e 104-105. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, sezione 5.1. sulla valutazione delle prove in merito alla nazionalità contestata o all'apolidia.

(486) Cfr. Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 302, che ha rivolto simili osservazioni alle autorità di primo grado. Cfr. anche Corte EDU, Grande Sezione, sentenza del 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri/Italia*, cit. alla nota 240, punto 251, nel quale la Corte ha accettato ordini di respingimento alla frontiera redatti in termini omogenei e giustificati unicamente dalla nazionalità dei «richiedenti», sulla base della constatazione che questi avevano varcato illegalmente la frontiera italiana, nonché dell'assenza di qualsivoglia delle situazioni di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (asilo politico, riconoscimento dello status di rifugiato o l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari [...]). Secondo la Corte, ciò può essere spiegato col fatto che i richiedenti «non erano in possesso di nessun documento di viaggio in corso di validità e non avevano affermato di temere maltrattamenti in caso di ritorno o che vi fosse qualsiasi altro ostacolo legale alla loro espulsione».

(487) Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punto 115.

(488) Corte EDU, sentenza del 28 marzo 2013, *JK/Austria*, ricorso n. 2964/12, punto 73. In questa causa la Corte ha rilevato che le autorità nazionali non avevano esaminato nel dettaglio il reclamo del richiedente. Alla madre del richiedente è stato concesso lo status di rifugiato in seguito al ricorso dinanzi al Tribunale dell'asilo austriaco. Suo figlio non ha seguito le procedure giudiziarie relative alla sua prima domanda, ma ha presentato una domanda reiterata dichiarando le stesse motivazioni per la fuga dal paese di origine presentate dalla madre, connesse alla morte del padre. Le sue asserzioni sono state considerate non veritiere e la domanda reiterata è stata respinta sulla base del principio della cosa giudicata. Tuttavia, le autorità non hanno fornito alcuna spiegazione «in merito alla discrepanza tra la valutazione della richiesta di asilo reiterata del richiedente e lo status di rifugiato riconosciuto della madre». *Ibid.*, punto 74.

(489) Corte EDU, *NA/Regno Unito*, cit. alla nota 541, punto 119; Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punto 117, e Corte EDU, *JK/Svezia*, cit. alla nota 407, punto 89.

(490) Cfr. anche Corte EDU, *Salah Sheekh/Paesi Bassi*, cit. alla nota 540, punto 136.

(491) *Ibid.*, punto 136: «In relazione ai materiali ottenuti di propria iniziativa, la Corte considera che, dato il carattere assoluto della protezione offerta dall'articolo 3, deve accertarsi che la valutazione effettuata dalle autorità dello Stato contraente sia adeguata e sufficientemente supportata da materiali nazionali, nonché da materiali provenienti da altre fonti affidabili ed obiettive come, ad esempio, altri Stati contraenti o non contraenti, agenzie delle Nazioni unite e organizzazioni non governative accreditate».

(492) Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punto 113.

### 6.2.3 Tempo rilevante per il riesame

L'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) dispone che l'esame degli elementi di fatto e di diritto non deve essere solo completo ma anche ex nunc, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado. Questo requisito sembra derivare dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU relativa all'articolo 3 della CEDU (cfr. in appresso). L'organo giudiziario non può limitarsi allo stato delle prove quali disponibili all'epoca in cui l'autorità accertante ha adottato la propria decisione. Piuttosto, deve assicurarsi di essere in possesso di qualsiasi prova pertinente relativa alla situazione al momento dell'udienza del ricorso. L'accesso delle corti alle informazioni sul paese di origine o ove necessario sul paese di transito [articolo 10, paragrafo 4, DPA (rifusione)] nonché il loro accesso a tutte le informazioni pertinenti sulla situazione individuale e sulle circostanze personali del richiedente [articolo 4, paragrafo 3, lettera c, della DQ (rifusione)] sono necessari per permettere alle stesse di adempiere alle loro funzioni<sup>(493)</sup>.

Nei casi di deroga al diritto alla libera circolazione dei cittadini comunitari, la CGUE ha ritenuto che il requisito dell'esistenza di una minaccia attuale debba esser soddisfatto *al momento dell'espulsione*. Ciò richiede che le corti abbiano la facoltà di prendere in considerazione fatti che si sono verificati successivamente alla decisione definitiva delle autorità amministrative<sup>(494)</sup>.

Alcuni giudici nazionali hanno trattato le norme procedurali delle corti sotto la prospettiva dell'esame ex nunc<sup>(495)</sup> dei casi. In alcuni paesi le norme procedurali possono imporre restrizioni qualora nuovi fatti vengano presentati dal richiedente nel corso della procedura giudiziaria. Mentre ai sensi della giurisprudenza francese una corte non può rifiutarsi di considerare elementi dei quali è a conoscenza o di cui è stata informata e che indicano un rischio di persecuzioni o di maltrattamento<sup>(496)</sup>, in Austria, se tali fatti sono presentati durante le procedure giudiziarie d'asilo con l'intento di ritardare il procedimento, possono essere trascurate<sup>(497)</sup>. La Corte costituzionale austriaca ha considerato che tale stretta limitazione è proporzionata all'obiettivo perseguito e non viola l'articolo 47 della Carta della UE<sup>(498)</sup>. Secondo la Corte costituzionale ceca, anche laddove il ricorrente avesse già esposto i fatti all'autorità accertante, la sua situazione individuale deve essere esaminata. La presentazione tardiva di nuovi fatti può essere giustificata, ad esempio, nei seguenti casi: qualora le domande poste durante il colloquio non fossero inerenti alla questione; non fosse stato svolto alcun colloquio personale; il richiedente possa aver frainteso l'importanza dei fatti ai fini della sua domanda; o a causa di trauma, imbarazzo del richiedente o altre limitazioni (precedenti torture, violenze sessuali o persecuzioni subite, fondate sulla sessualità), o a causa del genere (maschile/femminile) del personale che conduce il colloquio o dell'interprete<sup>(499)</sup>.

<sup>(493)</sup> *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, cit. alla nota 1, paragrafo 3.1.2.1.

<sup>(494)</sup> CGUE, sentenza del 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e Raffaele Oliveri*, EU:C:2004:262, punti 78-79: «L'articolo 3 della direttiva 64/221 osta a una pratica nazionale secondo la quale, nell'esaminare la legittimità dell'espulsione di un cittadino di un altro Stato membro, i giudici nazionali non devono prendere in considerazione elementi di fatto successivi all'ultimo provvedimento dell'autorità competente comportanti il venir meno o una rilevante attenuazione della minaccia attuale che il comportamento del soggetto interessato costituirebbe per l'ordine pubblico. Ciò avviene soprattutto qualora tra la data del provvedimento di espulsione, da un lato, e quella della sua valutazione da parte del giudice competente, dall'altro, sia trascorso molto tempo». Cfr. anche CGUE, sentenza dell'11 novembre 2004, causa C-467/02, *Cetinkaya contro Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:708, punto 48, per quanto concerne i cittadini turchi. Nei casi in cui ai cittadini della UE venga imposto il divieto di lasciare il territorio «i) impedendo ai cittadini dell'Unione di far valere il loro diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno, come attribuito dall'articolo 21 TFUE, nei confronti di divieti assoluti attinenti al territorio, adottati a tempo indeterminato, e ii) agli organi amministrativi di trarre le conseguenze da una giurisprudenza della Corte che conferma il carattere illegittimo di siffatti divieti alla luce del diritto dell'Unione, non può essere ragionevolmente giustificata dal principio di certezza del diritto e deve pertanto essere considerata, in tale misura, contraria al principio di effettività e all'articolo 4, paragrafo 3, TUE».

<sup>(495)</sup> La rete europea sulle migrazioni ha pubblicato una breve sintesi sulla capacità delle corti di effettuare un esame completo ed ex nunc. Rete europea sulle migrazioni, *Ad-Hoc Query of a full and ex nunc examination by the court in accordance with Article 46(1) of the recast Asylum Procedures Directive*, 2015.

<sup>(496)</sup> Cfr. Consiglio di Stato (Francia), decisioni del 30 novembre 2016, M. A.B., n. 388766, ECLI:FR:CECHS:2016:388766.20161130; del 17 ottobre 2016, Mme B.A., n. 393852, ECLI:FR:CECHS:2016:393852.2016101; e del 5 giugno 2015, OFPRA v M. B., n. 376783, ECLI:FR:CESSR:2015:376783.20150605.

<sup>(497)</sup> Questa norma è contenuta nella Legge sull'asilo austriaca.

<sup>(498)</sup> Corte costituzionale (Austria), sentenza del 25 settembre 2013, U1937-1938/2012 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL). Nonostante la norma nazionale che vieta l'esame di nuovi fatti, il Tribunale dell'asilo ha esaminato dettagliatamente la posizione delle richiedenti in quanto donne nell'eventualità di ritorno in Afghanistan. La Corte costituzionale ha inoltre preso in considerazione la natura specifica della procedura di asilo (possibili problemi di traduzione, specifiche situazioni fisiche e mentali) che può a volte impedire ai richiedenti di presentare i fatti pertinenti per tempo. Per una spiegazione della norma austriaca, cfr. anche J. Chlebny, «*Power of the Judge vis-a-vis New Facts that Happened after Examination of the Claim by the Administrative Authority*», IALRJ 9th World Conference in Bled, 2011, pagg. 8-9.

<sup>(499)</sup> Corte costituzionale (Ústavní soud České republiky) (Cechia), sentenza del 12 aprile 2016, I.ÚS 425/16.

Quando la Corte EDU valuta il rischio che un individuo sia esposto a maltrattamenti, essa effettua un esame ex nunc del rischio. Tale approccio ha ispirato la formulazione dell'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione). Il momento pertinente per valutare il rischio che un individuo sia esposto a maltrattamenti è il momento dell'espulsione<sup>(500)</sup>. La Corte ha inoltre precisato che:

«[Un] esame completo ed ex nunc è necessario poiché la situazione in un paese di destinazione può cambiare nel corso del tempo. Sebbene la posizione storica sia di interesse in quanto può fare luce sulla situazione attuale e sulla sua possibile evoluzione, sono le condizioni attuali ad essere decisive ed è pertanto necessario prendere in considerazione le informazioni emerse successivamente alla decisione definitiva adottata dalle autorità nazionali.»<sup>(501)</sup>

Si desume dalla sentenza *MSS/Belgio e Grecia* che gli organi giudiziari nazionali debbano anche esaminare le denunce relative all'articolo 3 della CEDU «al momento dell'espulsione»<sup>(502)</sup>. Nella sentenza *Singh/Belgio*, la Corte EDU ha riscontrato che il giudice nazionale non aveva soddisfatto i requisiti per un esame rigoroso ex nunc in un caso in cui lo stesso non aveva svolto alcuna valutazione dei documenti presentati solo nella fase giudiziaria<sup>(503)</sup>. Nel valutare la credibilità, la Corte EDU non ritiene che le dichiarazioni tardive dei richiedenti ne inficino automaticamente la credibilità<sup>(504)</sup>.

Ciononostante, la Corte EDU non esclude la possibilità che venga invece chiesto ai richiedenti di presentare una nuova domanda di protezione internazionale e di presentare nuovi fatti in nuovi procedimenti<sup>(505)</sup>. Nel caso di una domanda reiterata presentata nel 2011 da un richiedente, alla cui madre era stato concesso lo status di rifugiato pochi anni prima (2009) sulla base dei medesimi motivi, la Corte EDU ha riscontrato che le autorità nazionali non avevano condotto una valutazione dettagliata, in quanto avevano rigettato la domanda in base al principio della cosa giudicata senza esaminare «il collegamento tra il procedimento del ricorrente e quello di sua madre e tutte le possibili somiglianze e differenze tra i due casi»<sup>(506)</sup>.

#### 6.2.4 Esame delle esigenze di protezione internazionale

Come menzionato all'inizio della precedente sezione 6.2, il requisito di un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) prevede «l'esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto **compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della [DQ (rifusione)]** perlomeno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado»<sup>(507)</sup>.

L'attuale giurisprudenza della CGUE non ha affrontato la questione se gli organi giudiziari debbano avere il potere di concedere la protezione internazionale, sebbene siano in corso rinvii

<sup>(500)</sup> Corte EDU, sentenza del 20 marzo 1991, *Cruz Varaz e altri/Svezia*, ricorso n. 15576/89, punto 76. Cfr. anche Corte EDU, *Salah Sheekh/Paes Bassi*, cit. alla nota 540, punto 136: «Giacché la natura della responsabilità degli Stati contraenti ai sensi dell'articolo 3 in casi di questo tipo risiede nell'atto di espellere un individuo al rischio di maltrattamenti, l'esistenza di detto rischio deve essere valutata principalmente in riferimento a quei fatti di cui lo Stato contraente era a conoscenza o che avrebbe dovuto conoscere all'epoca dell'espulsione».

<sup>(501)</sup> Corte EDU, *NA/Regno Unito*, cit. alla nota 541, punto 112.

<sup>(502)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 389 «... Le sentenze delle quali la Corte è a conoscenza [...] confermano che l'esame dei reclami ai sensi dell'articolo 3 effettuato da alcune divisioni della *Aliens Appeals Board* al momento dell'espulsione del richiedente non era approfondito. Detti organi si sono limitati a verificare se le persone interessate avessero fornito prove concrete dell'irreparabilità del danno che potrebbe scaturire dalla asserita potenziale violazione dell'articolo 3; così facendo, hanno incrementato l'onere della prova sino ad ostacolare l'esame nel merito dell'asserito rischio di violazione. Inoltre, sebbene i ricorrenti gli avessero effettivamente tentato di aggiungere materiale a sostegno delle loro asserzioni ai loro fascicoli successivamente ai colloqui con l'*Aliens Office* (ufficio degli stranieri), l'organo preposto (*Aliens Appeals Board*) non sempre ha preso in considerazione tale materiale. Di conseguenza, è stato impedito alle persone interessate di dimostrare la fondatezza delle loro denunce relative all'articolo 3 della Convenzione». Cfr. anche Corte EDU, *FG/Svezia*, cit. alla nota 76, punti 156-158.

<sup>(503)</sup> Corte EDU, *Singh e altri/Belgio*, cit. alla nota 544, punti 101 e 104-105.

<sup>(504)</sup> Corte EDU, *Hilal/Regno Unito*, cit. alla nota 467, punti 64-65. Cfr. anche *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018, op. cit. alla nota 1, in particolare sezioni 4.5.1, 5.7.1 e 6.3.

<sup>(505)</sup> CGUE, *Bahaddar*, cit. alla nota 416, punti 47-48.

<sup>(506)</sup> Corte EDU, *IK/Austria*, cit. alla nota 547, punto 73.

<sup>(507)</sup> Neretto aggiunto.

pregiudiziali in merito, come di seguito riportato. La giurisprudenza della Corte EDU sembra non esigere questo potere. D'altro canto, la piena giurisdizione in combinazione con l'esame *ex nunc* richiedono che gli organi giudiziari abbiano la facoltà di annullare una decisione amministrativa e di esaminare sia gli elementi di fatto sia quelli di diritto al momento della decisione della Corte. Tuttavia, si può sostenere che affinché l'impugnazione sia effettiva, il ricorso dovrebbe correggere la violazione commessa<sup>(508)</sup>, e che la facoltà di riconoscere la protezione internazionale può essere necessaria in situazioni in cui l'annullamento della decisione non fornirebbe sufficienti tutele al ricorrente. La questione si pone ad esempio laddove l'organo giudiziario annulli ripetutamente la decisione amministrativa e l'autorità si rifiuti di riconoscere la protezione internazionale al richiedente sebbene l'organo giudiziario le ordini di farlo.

La Corte suprema della Slovacchia ha presentato domanda di procedimento pregiudiziale alla CGUE al fine di chiarire se l'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) debba essere interpretato nel senso che il giudice nazionale, che valuta la necessità di protezione internazionale del richiedente, ha il diritto di riconoscere tale protezione, qualora precedenti decisioni negative da parte di un'autorità amministrativa siano state ripetutamente riformate, sollevando in tal modo dubbi sull'effettività dei successivi ricorsi, anche qualora tale competenza del giudice non risulti dal diritto interno. La Corte suprema ha inoltre chiesto se tale potere può anche estendersi a un tribunale di secondo grado<sup>(509)</sup>.

Anche l'*Administrativen Sad Sofia-grad* della Bulgaria ha presentato una domanda di pronuncia pregiudiziale intesa a chiarire se dall'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) «deriva che il giudice è tenuto a esaminare, nel merito, i nuovi motivi per il riconoscimento della protezione internazionale dedotti nel corso del procedimento giurisdizionale ma non indicati nel ricorso proposto avverso la decisione di diniego della protezione internazionale»<sup>(510)</sup>. In una successiva domanda, lo stesso organo ha chiesto alla Corte come andasse interpretato il requisito di esaminare le esigenze di protezione internazionale in un caso in cui potrebbe divenire applicabile la clausola di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della DQ<sup>(511)</sup>.

Le sentenze in questi casi possono chiarire se l'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) richiede che le corti debbano avere il potere di concedere la protezione internazionale.

### 6.3 Accesso a un ricorso effettivo

Questa sezione illustra gli elementi principali che devono essere presenti e concretamente accessibili per garantire ai richiedenti protezione internazionale di avere accesso a un ricorso effettivo. Essi includono la condizione che ai richiedenti la cui domanda è stata rigettata venga fornita una decisione scritta che illustra le motivazioni di tale rigetto, nonché informazioni su come presentare ricorso avverso la decisione (paragrafo 6.3.1). È inoltre necessario che i termini fissati perché il ricorso possa essere validamente presentato siano ragionevoli e che il ricorso sia disposto con adeguata tempestività (paragrafo 6.3.2). I ricorrenti, a loro volta, hanno necessità di assistenza e rappresentanza legali gratuite, (paragrafo 6.3.3). Infine, in questo capitolo si segnalano altre tutele che devono essere assicurate (paragrafo 6.3.4), ivi incluse quelle che si applicano nel caso di presunto ritiro o rinuncia all'impugnazione (paragrafo 6.3.5). La questione dell'effetto sospensivo e del diritto del ricorrente di rimanere nel territorio è trattata nella sezione 6.4. Come sancito dalla Corte EDU: «[L']accessibilità concreta di un ricorso costituisce un aspetto decisivo ai fini della valutazione della sua effettività»<sup>(512)</sup>.

<sup>(508)</sup> Cfr. ad es. Corte EDU, sentenza del 29 marzo 2006, *Scordino/Italia* (n. 1), ricorso n. 36813/97, punti 186-188.

<sup>(509)</sup> Corte suprema (Slovacchia), Domanda preliminare alla CGUE, causa n. C-113/17, cit. alla nota 519.

<sup>(510)</sup> *Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgaria), Questione preliminare per la CGUE, causa n. C-652/16, cit. alla nota 519.

<sup>(511)</sup> *Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgaria), Questione preliminare per la CGUE, causa n. C-585/16, cit. alla nota 519.

<sup>(512)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 318; e Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241, punto 131.

Le tabelle 21 e 22 in appresso elencano le garanzie procedurali che non sono concesse dalla DPA (rifusione) in modo equivalente nella fase di impugnazione. Come indicato dal testo in appresso, in alcuni di questi casi vi sono garanzie supplementari che scaturiscono dal diritto primario della UE.

**Tabella 21: Garanzie previste in modo equivalente nella procedura dinanzi all'autorità accertante e nella procedura d'impugnazione**

Articolo	Fase amministrativa	Fase di ricorso	Nota
8, paragrafo 2	✓	✓	Cfr. articolo 2, lettere c ed e
10, paragrafo 3, lettera b	✓	✓	Cfr. articolo 10, paragrafo 4
12, paragrafo 1, lettere da a e	✓	✓	Cfr. articolo 12, paragrafo 2
17, paragrafo 5	✓	✓	[Accesso alla registrazione del colloquio pertinente per le corti]
21-23	✓	✓	
24	✓	✓	
25, paragrafo 1	✓	✓	
25, paragrafo 6	✓	✓	Il principio dell'interesse superiore del minore
Articolo 25, paragrafo 6, lettera d	✓	✓	
26	✓	✓	
29	✓	✓	
30	✓	✓	
Articolo 41, paragrafo 2, lettera c	✓	✓	

**Tabella 22: Garanzie previste solo nella procedura dinanzi all'autorità accertante e che non si applicano nella procedura d'impugnazione<sup>(513)</sup>**

Articolo	Fase amministrativa	Fase di ricorso	Nota
6	✓	✗	
7	✓	✗	
8, paragrafo 1	✓	✗	
9	✓	✗	
10, paragrafi 1, 2, e 3, lettere a, c e d	✓	✗	
10, paragrafo 5	✓	✗	
11, paragrafi 1 e 3	✓	✗	

<sup>(513)</sup> Alcune di queste garanzie non si applicano nelle procedure d'impugnazione in quanto non hanno alcuna pertinenza nei procedimenti giurisdizionali; un esempio sono le garanzie relative alla presentazione della domanda di protezione internazionale.

<b>11, paragrafo 2</b>	✓	✗	[motivi di fatto e di diritto della decisione e informazioni sui mezzi per impugnare una decisione negativa sono pertinenti per le corti]
<b>14-16</b>	✓	✗	
<b>17, paragrafi da 1 a 4</b>	✓	✗	
<b>18</b>	✓	✗	
<b>19</b>	✓	✗	
<b>25, paragrafi da 2 a 5</b>	✓	✗	
<b>25, paragrafo 6, lettere a, b, e c</b>	✓	✗	
<b>41, paragrafo 1</b>	✓	✗	
<b>41, paragrafo 2, lettera a e b</b>	✓	✗	
<b>42, paragrafi 1 e 2</b>	✓	✗	
<b>42, paragrafo 3</b>	✓	✗	[motivi della decisione e possibilità di presentare ricorso o chiedere il riesame della decisione]
<b>43</b>	✓	✗	

### 6.3.1 Accesso ai motivi della decisione e alle informazioni sul diritto di ricorso

La DPA (rifusione) prevede che qualora una domanda di protezione internazionale venga respinta, i motivi di fatto e di diritto devono essere forniti in una decisione scritta e devono essere fornite informazioni scritte sui mezzi per impugnare una decisione negativa [articolo 11, paragrafi 1 e 2, della DPA (rifusione)]<sup>(514)</sup>. Illustrare i motivi della decisione è cruciale perché il controllo giurisdizionale sia effettivo e perché la corte sia in grado di adottare una decisione sulla legittimità dei motivi della decisione<sup>(515)</sup> (cfr. anche il precedente paragrafo 4.2.2 sui criteri applicabili alle decisioni)<sup>(516)</sup>.

Qualora il richiedente non abbia compreso il termine temporale per la presentazione di un ricorso a causa della mancanza di una traduzione, la Corte di Cassazione italiana ritiene che ciò costituisca una violazione del diritto a un ricorso effettivo del ricorrente<sup>(517)</sup>.

### 6.3.2 Termini di impugnazione

I termini svolgono un ruolo cruciale per quanto riguarda l'effettività del ricorso. La creazione di norme comuni per una «procedura di asilo equa ed efficiente» è uno degli obiettivi del sistema europeo comune di asilo<sup>(518)</sup>. La DPA (rifusione) mira a garantire l'efficienza in linea con il principio enunciato al considerando 18, che recita: «È nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti protezione internazionale che sia presa una decisione quanto prima possibile

<sup>(514)</sup> Cfr. anche articolo 12, paragrafo 1, lettera f e paragrafo 2, della DPA (rifusione).

<sup>(515)</sup> CGUE, sentenza del 15 ottobre 1987, causa C-222/86, *Unectef contro George Heylens ed altri*, punto 15.

<sup>(516)</sup> Cfr. anche CGUE, 2013, *Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi*, cit. alla nota 435, punto 100; e CGUE, *ZZ contro Secretary of State for the Home Department*, op. cit., 304, punto 53, per una spiegazione del perché i motivi della decisione sono importanti per assicurare il diritto a un ricorso effettivo.

<sup>(517)</sup> Corte di Cassazione (Italia), sentenza dell'8 settembre 2011, n. 18493/2011.

<sup>(518)</sup> Cfr. considerando 4 e 11, DPA (rifusione). Cfr. anche Consiglio europeo, *Conclusioni di Tampere*, cit. alla nota 6, punto 14.

in merito alle domande di protezione internazionale, fatto salvo lo svolgimento di un esame adeguato e completo»<sup>(519)</sup>.

L'articolo 46, paragrafo 4, della DPA (rifusione) specifica che i termini devono essere «ragionevoli [...] per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo» e che gli stessi «non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso». Questa disposizione era intesa a conformare la DPA (rifusione) con la giurisprudenza della CGUE e della Corte EDU menzionate in appresso<sup>(520)</sup>.

Poiché la durata del procedimento dinanzi ad un organo giudiziario non deve superare un termine ragionevole, la DPA (rifusione) dispone che «gli Stati membri possono stabilire i termini entro i quali il giudice [...] esamina la decisione dell'autorità accertante» [articolo 46, paragrafo 10, della DPA (rifusione)].

Se la decisione deve essere in una prima fase impugnata dinanzi ad un organo non giurisdizionale, in tal caso, l'accesso ad un organo giudiziario deve essere reso disponibile entro un termine ragionevole<sup>(521)</sup>. I termini temporali per il ricorso che siano eccessivamente brevi possono rendere l'esercizio del controllo giurisdizionale impossibile o eccessivamente difficile. La maggior parte della giurisprudenza della CGUE in materia riguarda i termini per esperire azioni che esulano dall'ambito del diritto amministrativo. La CGUE ha considerato che «la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza soddisfa, in linea di principio, l'esigenza di effettività, dal momento che essa configura un'applicazione del principio fondamentale di certezza del diritto»<sup>(522)</sup>. L'effettività di tali termini dipende dalla loro durata e dal momento d'inizio della loro decorrenza<sup>(523)</sup>. I termini brevi durante l'intero corso della procedura possono influenzare l'uso effettivo del diritto di essere ascoltato<sup>(524)</sup>. Nella sentenza *Pontin*, la CGUE ha considerato che in alcune circostanze un termine molto breve può rendere difficile l'ottenimento di consulenza o assistenza da parte di un consulente legale specializzato<sup>(525)</sup>.

Il termine per la presentazione del ricorso deve essere «materialmente sufficiente per la preparazione e la presentazione di un ricorso giurisdizionale efficace»<sup>(526)</sup>. La CGUE ha discusso quest'aspetto nella sentenza *Diouf*<sup>(527)</sup>. La domanda di asilo del sig. Diouf in Lussemburgo è stata esaminata nell'ambito di una procedura accelerata<sup>(528)</sup>. Il termine previsto per l'impugnazione è stato ridotto a 15 giorni rispetto al termine di un mese della procedura ordinaria e vi era soltanto un livello di giurisdizione<sup>(529)</sup>. La CGUE ha preso atto del fatto che le procedure giudiziarie potevano essere accelerate per assicurare «un trattamento più rapido delle domande di asilo infondate o irrilevanti, al fine di consentire un trattamento più efficace delle domande presentate da persone idonee a beneficiare dello status di rifugiato»<sup>(530)</sup>. Il termine di ricorso di quindici giorni non sembrava, in via di principio, «materialmente insufficiente per la preparazione e la

<sup>(519)</sup> La CGUE ha ribadito questo principio nella sentenza *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 44. Essa ha enfatizzato l'esigenza di opportunità per spiegare perché non è necessario che le decisioni preparatorie (a differenza di quelle definitive) siano sottoposte a controllo giurisdizionale, giacché tale approccio prolungherebbe inutilmente le procedure.

<sup>(520)</sup> Di concerto con altre misure, «[t]utto questo dovrebbe non solo offrire ai richiedenti sufficienti opportunità per dimostrare la fondatezza della loro domanda, ma anche, di conseguenza, assicurare il rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali derivanti dalla giurisprudenza europea». Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativa alla posizione del Consiglio sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale*, 10 giugno 2013, COM(2013)411 final, 3.3. L'articolo 39, paragrafo 2, della DPA lascia tale questione alla discrezionalità degli Stati membri, in linea con il principio di autonomia procedurale: «Gli Stati membri prevedono i termini e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un mezzo di impugnazione efficace di cui al paragrafo 1».

<sup>(521)</sup> CGUE, *Wilson contro Ordre des avocats du bureau de Luxembourg*, cit. alla nota 534, punto 60.

<sup>(522)</sup> Cfr., ad es. CGUE, sentenza dell'8 luglio 2010, causa C-246/09, *Susanne Bulicke contro Deutsche Büro Service GmbH*, EU:C:2010:418, punto 36.

<sup>(523)</sup> *Ibid.*, punto 37.

<sup>(524)</sup> CGUE, sentenza del 18 dicembre 2008, causa C-349/07, *Sopropé — Organizações de Calçado Lda contro Fazenda Pública*, EU:C:2008:746.

<sup>(525)</sup> CGUE, sentenza del 29 ottobre 2009, causa C-63/08, *Virginie Pontin v T-Comalux SA*, EU:C:2009:666, punto 65. Si trattava, tuttavia, della situazione di una giovane donna in stato di gravidanza che era stata licenziata. La legge prevedeva un termine di ricorso di 15 giorni dalla risoluzione del rapporto di lavoro per la presentazione di un ricorso alla corte diretta ad ottenere l'annullamento del licenziamento. Oltre a ciò, la legge stabiliva anche un termine di otto giorni entro il quale la dipendente licenziata avrebbe dovuto fornire prove della propria gravidanza, qualora il contratto fosse stato rescisso prima che il datore di lavoro fosse venuto a conoscenza della sua gravidanza.

<sup>(526)</sup> CGUE, *Diouf*, cit. alla nota 24, punto 66.

<sup>(527)</sup> *Ibid.*

<sup>(528)</sup> *Ibid.*, punto 19.

<sup>(529)</sup> *Ibid.*, punto 62.

<sup>(530)</sup> *Ibid.*, punto 65.

presentazione di un ricorso, e appare ragionevole e proporzionato rispetto ai diritti e agli interessi in oggetto»<sup>(531)</sup>. Tuttavia, la Corte ha aggiunto che qualora, in una data situazione, questo termine si dimostrasse insufficiente, il giudice nazionale deve stabilire «se tale elemento sia idoneo a costituire, di per sé, un motivo sufficiente per accogliere il ricorso proposto indirettamente contro la decisione di esaminare la domanda di asilo con procedura accelerata, cosicché, con l'accoglimento del ricorso, tale giudice possa disporre che la domanda sia riesaminata seguendo una procedura ordinaria»<sup>(532)</sup>. Essa ha statuito che qualora il termine sembri insufficiente in un caso specifico, il giudice nazionale deve prima valutare se questo fatto **da solo** giustifichi l'ammissione del ricorso. In caso affermativo, la Corte ritiene che il giudice nazionale debba avere la facoltà di disporre che la domanda sia riesaminata seguendo la procedura ordinaria.

A livello nazionale, la *Verfassungsgerichtshof* austriaca (Corte costituzionale) e la *Ústavní soud České republiky* ceca (Corte costituzionale) hanno considerato se il termine per la presentazione di un ricorso in materia di protezione internazionale fosse sufficiente. Al riguardo, esse hanno affermato, con riferimento rispettivamente al termine di due giorni (Austria) e di sette giorni (Cechia), che la durata del termine era incompatibile con il diritto a un ricorso effettivo<sup>(533)</sup>. La *Ustavno sodišče* slovena (Corte costituzionale) ha adottato una decisione analogica in merito al termine di tre giorni<sup>(534)</sup>.

Anche altri termini nel corso dei procedimenti possono essere rilevanti. Ad esempio, termini ravvicinati per la presentazione di nuove memorie nei procedimenti di ricorso possono pregiudicare l'effettivo esercizio del diritto di essere ascoltato<sup>(535)</sup>.

Poiché la giurisprudenza della Corte EDU ha ispirato anche l'attuale formulazione dell'articolo 46, paragrafo 4, della DPA (rifusione), essa costituisce una fonte pertinente.

La Corte EDU ha affrontato la questione dell'estrema brevità dei termini di ricorso avverso l'allontanamento. L'applicazione automatica e meccanica di un termine di cinque giorni per la presentazione di un ricorso sembra essere in contrasto con la tutela del diritto di non-respingimento ai sensi dell'articolo 3 della CEDU<sup>(536)</sup>. Si ritiene in contrasto con l'articolo 13 il fatto che il giudice nazionale si limiti ad esaminare se il richiedente abbia presentato il ricorso dopo la scadenza di tale termine<sup>(537)</sup>.

Il ricorso deve essere fornito con **ragionevole tempestività**<sup>(538)</sup>, l'adeguatezza del ricorso può essere inficiata dal suo eccessivo protrarsi<sup>(539)</sup>.

Nella sentenza *Bahaddar/Paesi Bassi*, la Corte EDU ha osservato che lo scopo dei termini è di consentire ai giudici di smaltire il proprio carico di lavoro in modo ordinato. Poiché nei casi di richiesta di asilo una persona può avere difficoltà a fornire prove in modo rapido, «i termini non dovrebbero essere così brevi, o applicati così rigidamente, da privare una persona che chieda il riconoscimento dello status di rifugiato di un'opportunità concreta di fornire prove

<sup>(531)</sup> *Ibid.*, punto 67.

<sup>(532)</sup> *Ibid.*, punto 68.

<sup>(533)</sup> Corte costituzionale (Austria), sentenza n. G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 del 24 giugno 1998; Corte costituzionale (Cechia), sentenza n. 9/2010, Racc., entrata in vigore nel gennaio 2010. Cfr. anche, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, seconda edizione, 2014, pag. 101.

<sup>(534)</sup> Corte costituzionale (Slovenia), sentenza del 26 maggio 2005, Up - 338/05-11U-I176/05. Per maggiori informazioni su questa causa, si veda Zalar, «Constitutionalisation of the Implementing Act of the Procedures Directive», EJML (2008), pag. 198; Corte costituzionale (Belgio), sentenza del 27 gennaio 2016, 13/2016, numéros du rôle 6094 e 6095.

<sup>(535)</sup> CGUE, *Peterbroeck e altri*, cit. alla nota 453. Cfr. anche M. Reneman, «Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking Fair Balance Remedy», IJLR (2013), Parte 4.2 per una più ampia giurisprudenza.

<sup>(536)</sup> Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punto 40.

<sup>(537)</sup> Spijkerboer, «Subsidiarity and 'Arguability': the ECTHR Case Law on Judicial Review in Asylum Cases», cit. alla nota 461, pag. 55.

<sup>(538)</sup> Corte EDU, *De Souza Ribeiro/Francia*, cit. alla nota 469, punto 82. Cfr. anche Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punti 293 e 320.

<sup>(539)</sup> Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241, punto 133. Cfr. anche Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 292: «Deve essere prestata particolare attenzione alla rapidità delle azioni di ricorso stesse, in quanto non si può escludere che l'adeguatezza del ricorso possa essere minata dalla sua eccessiva durata». Cfr. anche punto 320 in cui la Corte sottolinea «l'importanza di un ricorso rapido nei casi di maltrattamento da parte di funzionari dello Stato [...]. Inoltre ritiene che tale azione rapida sia vienpiù necessaria ove, come nel presente caso, l'interessato abbia presentato un reclamo ai sensi dell'articolo 3 in caso di deportazione, ed egli non ha garanzie procedurali sul fatto che il merito del suo reclamo venga preso in seria considerazione in primo grado, statisticamente non ha praticamente alcuna possibilità che gli venga offerto alcun tipo di protezione e vive in condizioni precarie che la Corte ritiene contrarie a quanto statuito dall'articolo 3. [...]».

a supporto della sua richiesta»<sup>(540)</sup>. Il principio che prevede che l'applicazione automatica di termini molto brevi possa ostacolare il diritto al ricorso effettivo è stato utilizzato in altri casi, con riguardo alle procedure accelerate<sup>(541)</sup>.

Le circostanze di un particolare caso possono anche far sì che termini ravvicinati ostacolino il diritto al ricorso effettivo. Nella sentenza *Sultani/Francia*, la Corte EDU non ha ritenuto che la procedura accelerata fosse inefficace, in quanto l'esame riguardava una seconda domanda di asilo che era stata sottoposta ad esame completo nell'ambito della procedura normale<sup>(542)</sup>. Tuttavia, lo stesso tipo di procedura non ha soddisfatto gli standard necessari nella sentenza *IM/Francia*<sup>(543)</sup>. Il ricorrente in questa causa aveva presentato la sua prima ed unica domanda di asilo durante il trattenimento e avrebbe dovuto preparare la propria domanda in cinque giorni, in lingua francese, con assistenza linguistica molto limitata<sup>(544)</sup>. Rispetto al termine di due mesi per l'impugnazione in una procedura ordinaria, il richiedente aveva avuto solo 48 ore per preparare il proprio ricorso; in tale lasso di tempo, egli si trovava in stato di trattenimento e non aveva ricevuto assistenza legale o linguistica<sup>(545)</sup>. Il suo rappresentante legale designato dal giudice, che aveva potuto incontrare soltanto poco prima dell'udienza, ha potuto soltanto ripetere le motivazioni già addotte senza avere la possibilità di aggiungere alcuna prova ulteriore<sup>(546)</sup>. La corte EDU ha ritenuto che in queste circostanze il richiedente non abbia avuto una effettiva possibilità di comprovare il suo timore di violazione dell'articolo 3 della CEDU dinanzi al giudice<sup>(547)</sup>.

### 6.3.3 Accesso al gratuito patrocinio e al servizio di interpretariato

L'articolo 47, paragrafo 3, della Carta della UE dispone che: «Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia». L'accesso al gratuito patrocinio è attuazione del diritto al ricorso effettivo ai sensi della Carta e deve essere assicurato «allorché la mancanza di tale assistenza renderebbe inefficace la garanzia del ricorso effettivo»<sup>(548)</sup>.

Il considerando 23 della DPA (rifusione) prevede che:

#### Considerando 23, DPA (rifusione)

È opportuno che nei procedimenti di ricorso i richiedenti possano usufruire, in presenza di determinate condizioni, dell'assistenza e rappresentanza legali gratuite fornite da persone competenti ai sensi del diritto nazionale, e che in tutte le fasi del procedimento abbiano il diritto di consultare, a proprie spese, avvocati o consulenti legali ammessi o autorizzati a tal fine dal diritto nazionale.

Il precedente paragrafo 4.2.3 stabilisce le garanzie fondamentali per l'assistenza legale, il contatto con l'UNHCR e le altre organizzazioni, e i servizi di interpretariato che devono essere assicurati ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della DPA (rifusione) a tutti i ricorrenti nelle procedure d'impugnazione. Cfr., più oltre, anche il paragrafo 4.2.6.2 sull'assistenza e rappresentanza

<sup>(540)</sup> CGUE, *Bahaddar*, cit. alla nota 416, punto 45.

<sup>(541)</sup> Cfr. ad es. il caso della Corte EDU, sentenza del 20 settembre 2007, *Sultani c. Francia*, ricorso n. 45223/05 (estratti), di cui in appresso.

<sup>(542)</sup> Il giudice ha ritenuto che «l'esistenza del primo riesame giustifica la brevità dell'esame della seconda domanda, durante il quale l'OFPRA controlla solamente, con procedura accelerata, se esistono nuove motivazioni per mutare la precedente decisione di rigetto della domanda». Cfr. Corte EDU, *Sultani*, *ibid.*, punti 65 e 66 di tale causa, traduzione in lingua inglese tratta da UNHCR, *Manual on the Case Law of the European Regional Courts*, giugno 2015, pag. 237.

<sup>(543)</sup> Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241.

<sup>(544)</sup> *Ibid.*, punti 144-145.

<sup>(545)</sup> *Ibid.*, punto 150.

<sup>(546)</sup> *Ibid.*, punto 151.

<sup>(547)</sup> *Ibid.*, punto 153.

<sup>(548)</sup> Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea , cit. alla nota 450, in merito all'articolo 47 in riferimento alla Corte EDU, sentenza del 9 ottobre 1979, *Airey/Irlanda*, ricorso n. 6289/73.

legali, incentrato specificamente sull'assistenza e sulla rappresentanza legali nelle procedure d'impugnazione ai sensi dell'articolo 20 della DPA (rifusione).

Le norme sulla rappresentanza legale non devono rendere l'esercizio dei diritti della UE eccessivamente difficile<sup>(549)</sup>. La CGUE ha ritenuto che «la valutazione della necessità della concessione di tale aiuto [legale] deve essere effettuata partendo dal diritto della stessa persona i cui diritti e libertà garantiti dal diritto dell'Unione sono stati violati e non dall'interesse generale della società, per quanto tale interesse possa rilevare anch'esso ai fini di suddetta valutazione»<sup>(550)</sup>. Nel valutare le condizioni di concessione del gratuito patrocinio, un giudice nazionale deve verificare la proporzionalità di eventuali limitazioni al diritto di accesso alla giustizia<sup>(551)</sup>. Al fine di svolgere tale valutazione, devono essere presi in considerazione i seguenti fattori:

- l'oggetto della controversia;
- le ragionevoli possibilità di successo del richiedente;
- la posta in gioco per il richiedente;
- la complessità del diritto e della procedura applicabili; nonché
- la capacità del richiedente di far valere effettivamente le proprie ragioni<sup>(552)</sup>.

Per valutare la proporzionalità di una limitazione «il giudice nazionale può tener presente altresì l'entità delle spese giudiziali» e la «natura dell'ostacolo all'accesso alla giustizia che esse potrebbero costituire, se sormontabile o insormontabile»<sup>(553)</sup>. L'accesso alla giustizia non deve essere proibitivamente costoso per il ricorrente<sup>(554)</sup>.

Alcuni ricorsi possono essere presentati solo se si è rappresentati da un avvocato. La CGUE ha spiegato le motivazioni di questa esigenza di rappresentanza legale in riferimento alle proprie norme in materia di rappresentanza nella sentenza *Peftiev*<sup>(555)</sup>: «Il requisito [...] trova la sua ragion d'essere nel fatto che l'avvocato è considerato come un soggetto che collabora all'amministrazione della giustizia e che è tenuto a fornire, con piena indipendenza e nell'interesse superiore dell'amministrazione della giustizia, l'assistenza legale di cui il cliente ha bisogno»<sup>(556)</sup>. La sentenza suggerisce che se la rappresentanza legale dinanzi al giudice è obbligatoria, l'accesso alla stessa costituisce l'essenza del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva<sup>(557)</sup>.

La Corte costituzionale austriaca ha statuito che, qualora il giudice designi un rappresentante legale, deve essere previsto un periodo di tempo sufficiente perché questi possa prestare assistenza al ricorrente nel far valere i suoi diritti in modo efficace nel procedimento<sup>(558)</sup>.

I diritti previsti nella Carta Ue e corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU hanno significato e portata uguali agli stessi conferiti dalla CEDU. Tuttavia, la presente regola non preclude che il

<sup>(549)</sup> CGUE, sentenza del 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact e Minister for Agriculture and Food, Minister for Arts, Sport and Tourism, Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Foreign Affairs, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Transport*, EU:C:2008:223, punto 51.

<sup>(550)</sup> CGUE, *DEB*, op. cit., 245, punto 42. La sentenza riguardava il quesito se le persone giuridiche debbano avere il diritto al gratuito patrocinio per far valere i propri diritti ai sensi del diritto della UE.

<sup>(551)</sup> In altre parole, si trattava di verificare «se le condizioni di concessione del gratuito patrocinio costituiscano una limitazione del diritto di accesso alla giustizia che lede la sostanza stessa di tale diritto, se tendano a uno scopo legittimo e se sussista un nesso ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito». *Ibid.*, punto 60.

<sup>(552)</sup> *Ibid.*, punto 61.

<sup>(553)</sup> *Ibid.*, punto 61.

<sup>(554)</sup> CGUE, sentenza dell'11 aprile 2013, causa C-260/11, *The Queen, con l'intervento di: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos contro Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, EU:C:2013:221.

<sup>(555)</sup> CGUE, sentenza del 12 giugno 2014, causa C-314/13, *Užsienio reikalų ministerija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba contro Vladimir Peftiev, BelTechExport ZAO, Sport-Pari ZAO, BT Telecommunications PUE*, EU:C:2014:1645. L'articolo 19 dello Statuto della Corte dispone che un ricorso può essere presentato alla Corte soltanto se reca la firma di un avvocato.

<sup>(556)</sup> *Ibid.*, punto 28.

<sup>(557)</sup> *Ibid.*, punto 34. Cfr. anche S. Prechal, «The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What has the Charter Changed?», in C. Paulussen, T. Takács, V. Lazić and B. Van Rompuy (a cura di), *Fundamental Rights in International and European Law* (TMC Asser Press, 2016), pag. 152.

<sup>(558)</sup> Corte costituzionale (Austria), sentenza del 5 dicembre 2011, n. U2018/11 (cfr. sintesi in inglese nell'*EDAL*). Nel caso in oggetto, era stata designata un'organizzazione senza scopo di lucro per rappresentare il ricorrente. La Corte aveva adottato la decisione sul ricorso il giorno dopo la nomina del rappresentante. Si è ritenuto che tale lasso di tempo fosse troppo breve perché l'avvocato potesse prestare assistenza al ricorrente nel suo ricorso dinanzi alla Corte costituzionale.

diritto dell’Unione conceda una protezione più estesa. Segue una sintesi della giurisprudenza della Corte EDU sull’assistenza legale e linguistica nel contesto dell’accesso a un ricorso effettivo.

Nella sentenza *Abdolkhani*, l’accesso limitato all’assistenza legale, in concomitanza con altre circostanze, aveva impedito ai ricorrenti di far valere le proprie ragioni ai sensi dell’articolo 3 della CEDU dinanzi alle autorità nazionali<sup>(559)</sup>. Si è ritenuto che, per un richiedente che «non disponga delle risorse finanziarie per pagare un avvocato, [...] il non aver ricevuto alcuna informazione su come accedere alle organizzazioni che offrono assistenza e consulenza legale», insieme alla «mancanza di avvocati nella lista stilata per il sistema del gratuito patrocinio» costituisse un ostacolo che limitava l’accesso ad un mezzo di impugnazione efficace<sup>(560)</sup>.

Nel caso di *IM/Francia*, il richiedente non ha avuto alcun accesso all’assistenza legale o linguistica durante il trattenimento. Quando il richiedente si è presentato in tribunale, ha avuto l’opportunità di parlare con il proprio avvocato soltanto poco prima dell’udienza e l’avvocato non ha potuto aggiungere alcuna prova supplementare oltre alle motivazioni già presentate dal richiedente. Questi fattori, inclusa l’estrema brevità del termine imposto per la presentazione della domanda, hanno rappresentato degli ostacoli alla possibilità del richiedente di presentare in modo efficace le proprie motivazioni relative alla violazione dell’articolo 3 della CEDU alla Corte<sup>(561)</sup>.

Tuttavia, la CEDU non sembra garantire a tutti il gratuito patrocinio ai sensi dell’articolo 13. Nella sentenza *Goldstein/Svezia*, la Corte EDU ha ritenuto in una causa in materia di asilo che l’articolo 13 non garantisce il diritto a un avvocato a spese dello Stato qualora esperisca un ricorso in cui possa avvalersi di se stesso<sup>(562)</sup>. In alcuni casi, la Corte EDU ha ritenuto che il ricorrente fosse in grado di formulare le motivazioni del proprio ricorso e presentarlo egli stesso<sup>(563)</sup>.

Il diritto ai servizi di un interprete deve essere garantito ai ricorrenti nella stessa misura in cui sussiste nel corso della procedura di impugnazione dinanzi al giudice<sup>(564)</sup>. A norma dell’articolo 12, paragrafo 1, lettera b, della DPA (rifusione), i servizi dell’interprete devono essere forniti «laddove necessario» per presentare il caso alle autorità competenti, almeno quando il richiedente «è convocato a un colloquio» e qualora «risulti impossibile in sua mancanza una comunicazione adeguata». Sembra che nella fase di impugnazione giurisdizionale, quando i richiedenti godono di una garanzia equivalente [articolo 12, paragrafo 2, della DPA (rifusione)], ciò richieda che il servizio di interpretariato sia disponibile almeno nel corso dell’udienza dinanzi al giudice, qualora non possa essere assicurata una comunicazione adeguata in mancanza dell’interprete. Tale assistenza deve essere retribuita con fondi pubblici [articolo 12, paragrafo 1, lettera b della DPA (rifusione)]. Cfr. anche il precedente paragrafo 4.2.4.1 sulla portata dell’obbligo di condurre i colloqui e 4.2.3.2 sull’interpretariato.

### 6.3.4 Altre norme relative all’accesso alla giustizia

L’articolo 46, paragrafo 4, della DPA (rifusione) stabilisce che «gli Stati membri prevedono [...] altre norme necessarie per l’esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo [...]. In linea con il principio di effettività, queste norme non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio del diritto al ricorso effettivo (cfr. il precedente paragrafo 6.1.1).

Le pronunce della Corte EDU di seguito riportate, sebbene non vincolanti per l’interpretazione dell’articolo 46, paragrafo 4, della DPA (rifusione), mostrano altre norme che possono influenzare l’accesso ad un ricorso effettivo. Se risulta problematico inviare comunicazioni

<sup>(559)</sup> CGUE, *Abdolkhani*, cit. alla nota 543, punti 114 e 115.

<sup>(560)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 319.

<sup>(561)</sup> Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241, punti 151-153.

<sup>(562)</sup> Corte EDU, decisione di ammissibilità del 12 settembre 2000, *Goldstein/Svezia*, ricorso n. 46636/99.

<sup>(563)</sup> Corte EDU, sentenza del 10 ottobre 2013, *KK/Francia*, ricorso n. 18913/11, punti 69-70.

<sup>(564)</sup> Articolo 12, paragrafo 1, lettera b, in combinato disposto con l’articolo 12, paragrafo 2, della DPA (rifusione).

postali a persone il cui indirizzo è sconosciuto, come accaduto nel caso *MSS/Belgio e Grecia*, in pratica il diritto al ricorso potrebbe risultare non effettivo<sup>(565)</sup>. Nel caso di *Čonka/Belgio*, le autorità non erano obbligate a rinviare l'esecuzione del provvedimento di espulsione mentre era pendente un ricorso sottoposto a procedimento di estrema urgenza dinanzi al Consiglio di Stato belga (*Conseil d'État*). Per scoprire per che data fosse previsto l'allontanamento del richiedente, il cancelliere del Consiglio di Stato ha contattato le autorità competenti per l'espulsione, ma soltanto per disposizione interna di un giudice. La Corte EDU ha constatato pertanto che non vi erano garanzie del fatto che il Consiglio di Stato e le autorità osservassero sempre questa prassi al fine di assicurare che il Consiglio di Stato potesse adottare una decisione di sospensione dell'allontanamento in tempo utile. La Corte EDU ha ritenuto che questo fosse uno dei fattori che dimostravano che l'attuazione del ricorso era troppo incerta per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 13 della CEDU<sup>(566)</sup>. Una regola generale applicata dalla Corte EDU è che «l'articolo 13 impone agli Stati contraenti l'obbligo di organizzare i propri sistemi giudiziari in modo che i loro organi giudicanti possano soddisfarne i requisiti»<sup>(567)</sup>.

### 6.3.5 Ritiro implicito

Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 11, della DPA (rifusione), «gli Stati membri possono altresì stabilire nel diritto nazionale le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso [...], nonché le norme procedurali applicabili». Queste norme, pertanto, non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricorso effettivo.

L'esempio di un organo giudiziario nazionale in cui la norma sul ritiro implicito di un ricorso ha impedito l'accesso a un mezzo di impugnazione efficace si riscontra in Cecchia<sup>(568)</sup>. Il ricorrente aveva presentato un ricorso avverso una decisione di Dublino prima del suo trasferimento in Ungheria. Il tribunale di prima istanza ha applicato la norma secondo cui le procedure sui ricorsi in materia d'asilo possono essere interrotte qualora l'indirizzo dell'interessato sia sconosciuto. La Corte amministrativa suprema ha ritenuto che in questi casi la norma non vada applicata, poiché impedisce al ricorrente il diritto a un ricorso effettivo<sup>(569)</sup>.

## 6.4 Diritto di rimanere durante le procedure di impugnazione

### 6.4.1 Regola generale: effetto sospensivo automatico

L'articolo 46, paragrafo 5, della DPA (rifusione) stabilisce la regola generale del diritto dei richiedenti di rimanere nel territorio dello Stato membro fino «alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso». Un ricorso con un effetto sospensivo **automatico** garantisce al ricorrente il diritto di rimanere nel territorio automaticamente per legge, senza dover presentare domanda per godere di tale diritto nel suo caso specifico<sup>(570)</sup>. Le deroghe alla regola generale all'articolo 46, paragrafo 5, della DPA (rifusione) sono descritte in appresso nel paragrafo 6.4.2, sulle modifiche e deroghe. Il diritto di rimanere

<sup>(565)</sup> Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 318: «[L']accessibilità concreta di un ricorso costituisce un aspetto decisivo ai fini della valutazione della sua efficacia. La Corte ha già notato che le autorità greche non hanno adottato alcuna misura intesa ad assicurare la comunicazione tra le autorità competenti e il ricorrente. Questo fatto, combinato con il cattivo funzionamento della procedura di notifica relativamente alle «persone il cui indirizzo è sconosciuto» riferito dal Consiglio d'Europa, dal Commissario per i diritti dell'uomo e dall'UNHCR [...], rende molto incerta la possibilità che il ricorrente possa aver notizia dell'esito della sua domanda d'asilo in un tempo che gli permetta di reagire entro i termini prescritti».

<sup>(566)</sup> Corte EDU, *Čonka/Belgio*, cit. alla nota 241, punti 83 e 84.

<sup>(567)</sup> Ibid., punto 84.

<sup>(568)</sup> Corte amministrativa suprema (Cechia), sentenza del 24 maggio 2016, 4 Azs 98/2016 -20.

<sup>(569)</sup> Ibid.

<sup>(570)</sup> Ciò può anche comportare la «sospensione dell'esecuzione della misura che consente l'allontanamento» cfr. CGUE, sentenza del 18 dicembre 2014, causa C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve c. Moussa Abdida*, EU:C:2014:2453, para. 52.

nel corso della procedura d’impugnazione costituisce il corollario dell’obbligo internazionale degli Stati di rispettare il principio di *non-respingimento*, sancito nell’articolo 21 della DQ (rifusione) (cfr. la precedente sezione 1.5). L’effettività del rimedio dipende anche dal potere di un organo giudiziario di prevenire l’esecuzione di un provvedimento di espulsione che violi potentialmente il principio di *non-respingimento*.

Nel caso *Amadou Tall*, un tribunale belga ha richiesto una pronuncia pregiudiziale per stabilire se un ricorso avverso una decisione adottata per una domanda reiterata che non aveva alcun effetto sospensivo ed era stata esaminata dinanzi a un giudice che non aveva piena giurisdizione per determinare questioni di fatto e di diritto è compatibile con l’articolo 47 della Carta della UE e con l’articolo 39 della DPA (<sup>571</sup>). Il caso riguardava l’articolo 39 della DPA in cui non è esplicitamente affermato il diritto di rimanere durante una procedura di impugnazione. La CGUE ha rammentato che l’articolo 47, paragrafo 1, della Carta è basato sull’articolo 13 della CEDU (<sup>572</sup>) e ha sottolineato l’importanza della giurisprudenza della Corte EDU relativa all’articolo 3 della CEDU nell’interpretare l’ambito di applicazione del principio di non-respingimento ai sensi dell’articolo 19 della Carta (<sup>573</sup>). Il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell’articolo 13 della CEDU, impone che lo «straniero disponga di un ricorso con pieno effetto sospensivo contro l’esecuzione della misura che consente il suo allontanamento» (<sup>574</sup>). La CGUE ha determinato che le disposizioni della Carta non impongono che un ricorso avverso una decisione su una domanda reiterata abbia effetto sospensivo automatico, giacché l’esecuzione della decisione «non può tuttavia, in quanto tale, comportare l’allontanamento di detto cittadino». Di converso, se una decisione di rimpatrio viene adottata nell’ambito dell’esame di una domanda, il richiedente «dovrebbe poter esercitare avverso tale decisione il suo diritto a un ricorso effettivo» ai sensi della direttiva rimpatri. Un ricorso «deve necessariamente rivestire un effetto sospensivo quando è proposto contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino interessato di un paese terzo a un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti disumani o degradanti» al fine di assicurare che i requisiti di cui all’articolo 19, paragrafo 2, e 47, della Carta siano soddisfatti (<sup>575</sup>).

#### 6.4.2 Modifiche e deroghe

L’articolo 46, paragrafo 6, della DPA (rifusione) stabilisce le condizioni che devono sussistere affinché gli Stati membri possano (senza esservi obbligati) prevedere deroghe all’effetto sospensivo automatico nel caso di talune decisioni:

##### Articolo 46, paragrafo 6, DPA (rifusione)

6. Qualora sia stata adottata una decisione:
  - a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all’articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l’esame conformemente all’articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all’articolo 31, paragrafo 8, lettera h;
  - b) di ritenere inammissibile una domanda a norma dell’articolo 33, paragrafo 2, lettere a, b o d;
  - c) di respingere la riapertura del caso del richiedente, sospeso ai sensi dell’articolo 28; o
  - d) di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda ai sensi dell’articolo 39,

(<sup>571</sup>) CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24.

(<sup>572</sup>) *Ibid.*, punto 52.

(<sup>573</sup>) *Ibid.*, punto 53, in riferimento all’articolo 52, paragrafo 3, della Carta della UE.

(<sup>574</sup>) *Ibid.*, punto 54. Cfr. anche Corte EDU, *IM/Francia*, cit. alla nota 241, punto 134, sentenza del 22 aprile 2014, *AC e altri/Spagna*, ricorso n. 6528/11 e altri, punto 94.

(<sup>575</sup>) CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24, punti 56-58, 60.

un giudice è competente a decidere, su istanza del richiedente o d'ufficio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro e, ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso.

Come norma minima, gli Stati membri «autorizzano il richiedente a rimanere nel territorio in attesa dell'esito della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio» (articolo 46, paragrafo 8).

La DPA (rifusione) dispone che se la domanda viene gestita nell'ambito di una procedura di frontiera o di una procedura accelerata, al richiedente devono essere «fornite garanzie supplementari nei casi in cui l'impugnazione non ha un effetto sospensivo automatico, al fine di rendere effettivo il mezzo di ricorso nella sua situazione specifica» (considerando 30). Nel testo della DPA (rifusione) le garanzie supplementari sono, tuttavia, offerte solo ai richiedenti nell'ambito di procedure di frontiera, non necessariamente ai richiedenti di altre forme di procedure accelerate (<sup>576</sup>).

Le garanzie supplementari sono fissate nell'articolo 46, paragrafo 7, come segue:

#### **Articolo 46, paragrafo 7, DPA (rifusione)**

Il paragrafo 6 [citato precedentemente] si applica soltanto alle procedure di cui all'articolo 43 [relative alle procedure di frontiera] a condizione che:

- a) il richiedente disponga dell'interpretazione e dell'assistenza legale necessarie e, al meno, di una settimana per preparare la domanda e presentare al giudice gli argomenti a sostegno della concessione del diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso; e
- b) nel quadro dell'esame della domanda di cui al paragrafo 6, il giudice esamina la decisione negativa dell'autorità accertante in termini di fatto e di diritto. [...] [cfr. anche sezione 6.2 sull'esame completo ed ex nunc].

Fatto salvo l'articolo 41 della DPA (rifusione) sulla deroga al diritto di rimanere in caso di domande reiterate, le stesse garanzie, per lo meno, devono essere offerte anche a tutti i minori non accompagnati (<sup>577</sup>). Tali garanzie devono essere offerte anche ai richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, nei casi in cui non si possa fornire loro un supporto adeguato per assicurare che godano dei diritti propri diritti ed assolvano ai loro obblighi, e qualora, di conseguenza, non sia possibile applicare le procedure accelerate o di frontiera ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, della DPA (rifusione) (<sup>578</sup>). (Cfr. la precedente paragrafo 4.2.7 per ulteriori dettagli).

Nella sentenza *Factortame*, la CGUE ha ritenuto che «la piena efficacia del diritto comunitario sarebbe del pari ridotta se una norma di diritto nazionale potesse impedire al giudice chiamato a dirimere una controversia disciplinata dal diritto comunitario di concedere provvedimenti provvisori allo scopo di garantire la piena efficacia della pronuncia giurisdizionale sull'esistenza dei diritti invocati in forza del diritto comunitario» (<sup>579</sup>). In tema di libera circolazione

(<sup>576</sup>) Cfr. l'articolo 46, paragrafo 7, DPA (rifusione).

(<sup>577</sup>) L'articolo 25, paragrafo 6, sentenza finale DPA (rifusione) dispone che: «Fatto salvo l'articolo 41, [ossia domande reiterate], applicando l'articolo 46, paragrafo 6, [ossia deroghe all'effetto sospensivo automatico] ai minori non accompagnati, gli Stati membri forniscono almeno le garanzie previste dall'articolo 46, paragrafo 7, [garanzie per le procedure di frontiera] in tutti i casi».

(<sup>578</sup>) L'articolo 24, paragrafo 3, DQ (rifusione) prevede che: «Gli Stati membri provvedono affinché, qualora i richiedenti siano stati identificati come richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, essi siano forniti di sostegno adeguato per consentire loro di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della presente direttiva per tutta la durata della procedura d'asilo». Qualora tale sostegno adeguato non possa essere fornito nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 31, paragrafo 8, e all'articolo 43, in particolare qualora gli Stati membri ritengano che il richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari abbia subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, essi non applicano o cessano di applicare l'articolo 31, paragrafo 8, e l'articolo 43. Qualora gli Stati membri applichino l'articolo 46, paragrafo 6, ai richiedenti ai quali non possono essere applicati l'articolo 31, paragrafo 8, e l'articolo 43 a norma del presente sottoparagrafo, gli Stati membri forniscono almeno le garanzie previste dall'articolo 46, paragrafo 7».

(<sup>579</sup>) CGUE, *Factortame*, cit. alla nota 453, punto 21. Questa sentenza richiede ai giudici nazionali di disapplicare una norma che impedisce loro di concedere misure provvisorie, nel caso in cui avessero la facoltà di far ciò ai sensi del diritto nazionale in circostanze analoghe. Ciò è stato confermato anche nella sentenza *Unibet* cit. alla nota 433, punto 77.

delle persone, la CGUE ha ritenuto che tale garanzia del diritto di presentare ricorso «dovrebbe però illusoria se gli Stati membri, dando immediata esecuzione alla decisione, potessero privare l'interessato della possibilità di beneficiare dell'accoglimento dei motivi dedotti nel ricorso»<sup>(580)</sup>. La CGUE ha anche esaminato il diritto a un effetto sospensivo automatico nel contesto delle procedure di rimpatrio, come descritto in seguito nella Parte 7<sup>(581)</sup>.

La Corte costituzionale belga ha annullato parte della legge belga in materia di asilo che non riconosceva ad alcuni ricorsi da parte di richiedenti asilo provenienti da paese di origine sicuro l'effetto sospensivo automatico e il trattamento del ricorso a giurisdizione piena<sup>(582)</sup>.

Poiché la CGUE non ha affrontato questa questione nella sua giurisprudenza in materia di protezione internazionale, possono essere di ispirazione la giurisprudenza della Corte EDU sull'articolo 3 e l'articolo 13 della CEDU.

La Corte EDU, per esempio, ha statuito che quando vengono imposte delle misure, i cui effetti sono potenzialmente contrari alla CEDU ed irreversibili, è «in contrasto con l'articolo 13 che tali misure vengano messe in atto prima che le autorità nazionali abbiano valutato la loro compatibilità con la Convenzione»<sup>(583)</sup>. La Corte EDU impone che nei «casi in cui uno Stato membro decida di allontanare uno straniero verso un paese dove si hanno fondati motivi di ritenere che corra un rischio di quel genere, l'articolo 13 impone che l'interessato abbia accesso a un ricorso con effetto sospensivo automatico» ognqualvolta il richiedente abbia una rivendicazione in relazione all'articolo 3 della CEDU<sup>(584)</sup>. Le eventuali richieste in merito all'effetto sospensivo devono essere sottoposte a un esame rigoroso e dettagliato<sup>(585)</sup>. Un ricorso senza effetto sospensivo potrebbe precludere l'effettività del rimedio, in quanto potrebbe impedire ai richiedenti di rimanere in contatto con il loro avvocato o con il giudice in modo da poter fornire elementi a sostegno del proprio caso<sup>(586)</sup>. Potrebbe inoltre risultare impossibile rintracciare i richiedenti nel loro paese di origine dopo la loro espulsione<sup>(587)</sup>.

La Corte EDU richiede che le richieste di rimanere nel territorio siano decise da organi giudiziari in una procedura alla quale i richiedenti abbiano un accesso adeguato, per esempio con riguardo all'accesso al gratuito patrocinio, alla possibilità di fornire prove sulle ragioni per le quali dovrebbe esser loro concesso il diritto di rimanere o all'accesso al Giudice<sup>(588)</sup>.

#### **6.4.2.1 Domande infondate dopo l'esame svolto tramite procedure accelerate o di frontiera**

Il paragrafo 6.4.2 che precede elenca una serie di decisioni, tratte dall'articolo 46, paragrafo 6, lettera a, DPA (rifusione), rispetto alle quali il non è necessario riconoscere il diritto di effetto sospensivo automatico. Tra queste ci sono le decisioni riguardanti le domande considerate «manifestamente

<sup>(580)</sup> CGUE, *Georg Dörr contro Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten*, cit. alla nota 534, punto 49. Cfr. anche CGUE, sentenza dell'8 aprile 1976, causa 48-75, *Jean Noël Royer*, punti 61-62.

<sup>(581)</sup> Cfr. CGUE, *CPAS d' Ottignies-Louvain-La-Neuve contro Moussa Abdida*, cit. alla nota 629.

<sup>(582)</sup> Corte costituzionale (Belgio), sentenza del 16 gennaio 2014, n. 1/2014, no de rôle 5488, (con sintesi in inglese nell'EDAL).

<sup>(583)</sup> Corte EDU, sentenza del 4 febbraio 2005, Grande Sezione, *Denizci e altri/Cipro*, ricorsi nn. 46827/99 e 46951/99, punto 149.

<sup>(584)</sup> Corte EDU, *Gebremedhin/Francia*, cit. alla nota 59, punto 66. Cfr. anche Corte EDU, sentenza dell'11 dicembre 2008, *Muminov/Russia*, ricorso n. 42502/06, punto 100; Corte EDU, *Abdolkhani*, op. cit., alla nota 543, punto 108. Nella sentenza *Čonka*, la Corte EDU ha chiarito per quale motivo la possibilità di concedere un effetto sospensivo all'atto del ricorso possa essere inefficace nella pratica: «In primo luogo, non si può escludere il rischio che in un sistema in cui le sospensioni dell'esecuzione sono soggette a richiesta e sono discrezionali esse possano essere negate erroneamente [...]. In questi casi, il ricorso esercitato dal richiedente non sarebbe sufficientemente effettivo rispetto ai fini dell'articolo 13. [...] In secondo luogo, sebbene il rischio di errore sia in pratica trascurabile [...] è opportuno notare che i requisiti di cui all'articolo 13, e le altre disposizioni della Convenzione, hanno la forma di garanzia e non di una mera dichiarazione di volontà o di una modalità pratica. [...]». Corte EDU, *Čonka /Belgio*, cit. alla nota 241, punti 82-83. A una conclusione analoga è pervenuta la sentenza del 23 luglio 2013, *MA/Cipro*, ricorso n. 41872/10, punti 136-137.

<sup>(585)</sup> Corte EDU, *Jabari/Turchia*, cit. alla nota 241, punti 39 e 49-50. Cfr. anche Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punto 388.

<sup>(586)</sup> Corte EDU, sentenza del 17 gennaio 2006, *Aoulmi v France*, ricorso n. 50278/99, punto 104: «Nel presente caso, poiché il ricorrente è stato espulso dalla Francia verso l'Algeria, il livello di protezione che la Corte era in grado di garantire per i diritti che egli rivendicava a norma dell'articolo 3 della Convenzione, è stato irreversibilmente ridotto. Inoltre, poiché l'avvocato del richiedente ha perso ogni contatto con il suo assistito dal momento della sua espulsione, la raccolta delle prove a sostegno delle affermazioni del richiedente si è rivelata più complessa».

<sup>(587)</sup> Corte EDU, *Diallo v Czech Republic*, cit. alla nota 543, punti 44 e 46, e sentenza del 12 aprile 2005, *Shamayev e altri/ Georgia e Russia*, ricorso n. 36378/02 , punti 310 e 312: «Inoltre, la Corte stessa è stata privata dell'opportunità di ascoltare i ricorrenti estradati per delucidazioni su questo punto e sulle altre circostanze del caso».

<sup>(588)</sup> Cfr. Corte EDU, *MSS/Belgio e Grecia*, cit. alla nota 173, punti 385-397.

infondat[e] conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, [DPA (rifusione)], ad eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h».

Mentre i paragrafi 4.1.2 e 4.1.3 affrontano in dettaglio le procedure di cui sopra, se una decisione è «*basa[ta]* sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h», il rimedio deve prevedere l'effetto sospensivo automatico e trova applicazione la norma generale relativa al diritto di rimanere di cui all'articolo 46, paragrafo 5, della DPA (rifusione). L'articolo 31, paragrafo 8, lettera h riguarda i casi in cui «il richiedente è entrato illegalmente nel territorio dello Stato membro o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno e, senza un valido motivo, non si è presentato alle autorità o non ha presentato la domanda di protezione internazionale quanto prima possibile rispetto alle circostanze del suo ingresso». Questa disposizione tiene conto delle situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 31 della Convenzione sui rifugiati (<sup>589</sup>).

Per quanto concerne le procedure di frontiera, l'articolo 43 della DPA (rifusione) stabilisce le condizioni alle quali le procedure possono essere svolte alla frontiera o nelle zone di transito degli Stati membri (cfr. paragrafo 5.1.3 per ulteriori dettagli). Queste condizioni si sovrappongono parzialmente con quelle che fondano le procedure accelerate.

Inizialmente, era stato proposto che i ricorsi in questo tipo di casi avessero effetto sospensivo automatico (<sup>590</sup>). Invece, il testo finale richiede che talune garanzie procedurali debbano essere assicurate qualora le decisioni riguardanti domande di protezione internazionale adottate in procedure di frontiera non abbiano effetto sospensivo automatico, come stabilito nell'articolo 46, paragrafo 7, citato nel precedente paragrafo 6.4.2 su modifiche ed eccezioni.

Se tali garanzie non sono assicurate, si applica la norma generale sul diritto di rimanere di cui all'articolo 46, paragrafo 5 della DPA (rifusione) (<sup>591</sup>), che recita: «gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso». Queste garanzie riflettono il fatto che i richiedenti la cui libertà di movimento è limitata si trovano in una posizione peggiore per quanto concerne l'accesso ai necessari servizi di gratuito patrocinio e di interpretazione linguistica. Esse riconoscono inoltre il fatto che l'accesso a un ricorso effettivo può risultare più arduo quando nella procedura sono previsti termini più brevi (<sup>592</sup>).

Gli Stati membri possono altresì disporre il riesame d'ufficio delle decisioni adottate ai sensi dell'articolo 43 (nelle procedure di frontiera), senza che il richiedente sia tenuto a presentare ricorso personalmente [articolo 46, paragrafo 4, DPA (rifusione)].

#### **6.4.2.2 Paesi di primo asilo o protezione internazionale in un altro Stato membro**

A norma dell'articolo 46, paragrafo 6, lettera b, della DPA (rifusione), un'altra ipotesi in cui lo Stato membro non è tenuto a concedere l'effetto sospensivo automatico è quella di una decisione di inammissibilità adottata per uno dei seguenti motivi:

- un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale [articolo 33, paragrafo 2, lettera a, DPA (rifusione)], o

(<sup>589</sup>) L'articolo 31 della Convenzione sui rifugiati recita: «Gli Stati Contraienti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustifichino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari».

(<sup>590</sup>) Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit. alla nota 579.

(<sup>591</sup>) «Se le condizioni di cui alle lettere a e b non sono soddisfatte si applica il paragrafo 5». [articolo 46, paragrafo 7, DPA (rifusione)]

(<sup>592</sup>) Le decisioni nelle procedure di frontiera devono essere adottate entro quattro settimane, altrimenti i richiedenti sono ammessi nel territorio. Cfr. articolo 43, paragrafo 2 DPA (rifusione).

- un paese che non è uno Stato membro è considerato il paese di primo asilo del richiedente [articolo 33, paragrafo 2, lettera b, DPA (rifusione)].

Si vedano i paragrafi 5.2.2.2 sul concetto di paese di primo asilo e 5.2.2.1 sulla protezione concessa da un altro Stato membro per ulteriori dettagli. Nei casi in cui il diritto all’effetto sospensivo automatico sia negato perché il richiedente arriva da un paese di primo asilo, il richiedente dev’essere «autorizzato a impugnare l’applicazione del concetto di paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche» [articolo 35, DPA (rifusione)].

#### **6.4.2.3 Domande reiterate**

Nel caso *Amadou Tall*, collegato all’articolo 39 della DPA, che non includeva il diritto di rimanere in attesa dell’esito di un ricorso, la CGUE ha statuito che qualora il richiedente asilo reiteri la domanda di asilo senza addurre prove o argomenti nuovi, «sarebbe sproporzionato imporre agli Stati membri l’obbligo di esperire una nuova procedura di esame completa e che in tali casi gli Stati membri dovrebbero poter scegliere tra diverse procedure con deroghe alle garanzie di cui beneficia di norma il richiedente»<sup>(593)</sup>.

Nella DPA (rifusione), la domanda reiterata costituisce un’altra categoria di casi per i quali non si applica necessariamente l’effetto sospensivo automatico quando gli Stati membri considerano una domanda inammissibile perché «non [sono] stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi ai fini dell’esame volto ad accertare se al richiedente possa essere attribuita la qualifica di beneficiario di protezione internazionale [...]» [articoli 33, paragrafo 2, lettera d, e 46, paragrafo 6, lettera b, della DPA (rifusione)]. La procedura relativa al trattamento delle domande reiterate è illustrata sopra nelle sezioni 5.2.2.4 sull’ammissibilità e 4.1.3 sul diritto di rimanere in tali casi.

Gli Stati membri possono prevedere una deroga al diritto di rimanere nel territorio già nella fase in cui la procedura si trova al livello amministrativo nel caso di domande reiterate come previste dall’articolo 41 della DPA (rifusione)<sup>(594)</sup>. In tali casi, il ricorrente deve avere la possibilità di chiedere al giudice di concedergli il diritto di rimanere nel territorio, sebbene la DPA (rifusione) permetta agli Stati membri di non garantire ai richiedenti tale diritto in attesa dell’esito «della procedura volta a decidere se questi possa rimanere nel territorio» [articolo 41, paragrafo 2, lettera c, in deroga all’articolo 46, paragrafo 6, della DPA (rifusione)].

L’articolo 41, paragrafo 1 della DPA (rifusione) prevede che in tali casi «[g]li Stati membri possono ammettere tale deroga solo se l’autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il *refoulement* diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell’Unione». Questa norma è intesa pertanto come verifica finale prima dell’eventuale rimpatrio della persona in questione.

#### **6.4.2.4 Decisioni di rifiuto di riaprire una domanda in seguito al suo ritiro o rinuncia impliciti.**

Le persone le cui domande si considerano implicitamente ritirate o abbandonate, e rispetto alle quali l’autorità accertante abbia adottato una decisione di interrompere l’esame della

<sup>(593)</sup> CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24 punto 46.

<sup>(594)</sup> Cfr. anche paragrafo 4.1.3 che precede. Più specificatamente, se «il richiedente a) abbia presentato una prima domanda reiterata, che non è ulteriormente esaminata ai sensi dell’articolo 40, paragrafo 5, al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l’imminente allontanamento dallo Stato membro in questione; o b) manifesti la volontà di presentare un’altra domanda reiterata nello stesso Stato membro a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell’articolo 40, paragrafo 5, o dopo una decisione definitiva che respinge tale domanda in quanto infondata».

domanda a norma dell'articolo 28 della DPA (rifusione) possono chiedere la riapertura del loro caso. Esso possono inoltre presentare una nuova domanda che non sarà considerata domanda reiterata. Tuttavia, questa facoltà può essere subordinata dagli Stati membri a talune condizioni: un termine minimo di nove mesi dopo il quale il caso del richiedente non può più essere riaperto o può essere trattato come una domanda reiterata o la possibilità che il caso del richiedente possa essere riaperto una sola volta; [cfr. articolo 28, paragrafo 2, secondo sottoparagrafo della DPA (rifusione)]. Il paragrafo 4.2.10 che precede fornisce ulteriori dettagli in merito alle domande a cui si è fatta rinuncia.

Qualora il richiedente chieda che il proprio caso venga riaperto e l'autorità accertante rifiuti tale richiesta, un'impugnazione della decisione di non riaprire il caso non ha effetto sospensivo a norma dell'articolo 46, paragrafo 6, lettera c della DPA (rifusione) «se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello Stato membro e, ove il diritto nazionale non preveda in simili casi il diritto di rimanere nello Stato membro in attesa dell'esito del ricorso». In tali casi, gli Stati membri «garantiscono che quella persona non sia allontanata in violazione del principio di *non-refoulement* »<sup>(595)</sup>.

#### 6.4.2.5 Paesi terzi europei sicuri

L'articolo 46, paragrafo 6, lettera d della DPA (rifusione) si riferisce ai casi in cui la decisione di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda si basa sul fatto che il paese da cui il richiedente cerca di entrare o è entrato illegalmente è un Paese terzo europeo sicuro. In questi casi, al richiedente deve essere concesso di impugnare l'applicazione del concetto di paese terzo europeo sicuro a motivo che il paese terzo interessato non è sicuro per la sua situazione particolare (articolo 39, paragrafo 3) <sup>(596)</sup>. Se il paese terzo sicuro non riammette il richiedente, dev'essere assicurato l'accesso alla procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritte al capo II della DPA (rifusione) (per ulteriori informazioni sul concetto di paese terzo europeo sicuro, cfr. la sezione 5.3 che precede).

<sup>(595)</sup> Articolo 28, paragrafo 2, sottoparagrafo 3 DPA (rifusione).

<sup>(596)</sup> La sezione 5.3 della presente analisi spiega che l'applicazione di tale disposizione può essere messa in discussione in relazione all'articolo 39, paragrafo 1 della DPA (rifusione) secondo cui «gli Stati membri possono prevedere che l'esame [...] della sicurezza del richiedente stesso nel suo caso specifico [...] non abbia luogo o non sia condotto esaurientemente [...]».

## Parte 7: Pertinenza delle procedure a norma della direttiva rimpatri

La direttiva rimpatri «stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo» (articolo 1) (<sup>597</sup>). Entrata in vigore il 13 gennaio 2009, la direttiva è stata recepita nel diritto nazionale di tutti gli Stati vincolati ad essa (tutti gli Stati membri della UE eccetto l'Irlanda e il Regno Unito; più i quattro Paesi associati a Schengen: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera).

La direttiva rimpatri, sebbene non faccia parte del CEAS, è strettamente correlata ai suoi strumenti. Una politica di rimpatri efficace è considerata fondamentale per assicurare il sostegno pubblico alla migrazione e all'asilo legali (<sup>598</sup>). Allo stesso tempo, la direttiva rimpatri riconosce che è legittimo che gli Stati membri procedano al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare soltanto finché «esistano regimi in materia di asilo equi ed efficienti che rispettino pienamente il principio di *non-refoulement*» (considerando 8 della direttiva rimpatri). La direttiva rimpatri stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel rispetto dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto UE e del diritto internazionale, compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo (articolo 1). La Commissione ha pubblicato un «Manuale sul rimpatrio» comune per fornire una guida agli Stati membri sull'attuazione della direttiva rimpatri (<sup>599</sup>).

Nella presente sezione, la direttiva rimpatri sarà introdotta brevemente data la sua rilevanza per l'accesso alla procedura di protezione internazionale da parte delle persone interessate da una procedura di rimpatrio (cfr. tabella 23 di seguito) (<sup>600</sup>). Questa sezione non affronta la questione del trattenimento a norma della direttiva rimpatri.

**Tabella 23: Struttura della Parte 7**

<b>Sezione 7.1</b>	Ambito soggettivo di applicazione della direttiva rimpatri	pagg. 165-166
<b>Sezione 7.2</b>	Breve panoramica dell'ambito di applicazione della direttiva rimpatri	pagg. 166-168
<b>Sezione 7.3</b>	Circostanze in cui la direttiva rimpatri può applicarsi ai richiedenti protezione internazionale o alle persone interessate da una procedura di respingimento ( <i>refoulement</i> )	pagg. 168-170

(<sup>597</sup>) Direttiva rimpatri, cit. alla nota 36.

(<sup>598</sup>) La Commissione ha osservato che «[l]a mancanza di una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente mina [...] la credibilità e l'integrità delle politiche in materia di immigrazione legale e asilo»: Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di Salonicco sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, 2 giugno 2003, COM(2003) 323.

(<sup>599</sup>) Commissione europea, *Raccomandazione del 1.10.2015 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio*, C(2015) 6250 final, pag. 62.

(<sup>600</sup>) Informazioni dettagliate sulla giurisprudenza della CGUE e delle corti nazionali relativa alla direttiva rimpatri e sull'interpretazione della stessa sono disponibili per esempio sul sito internet del progetto «Contention» (*Judicial CONtrol of immigration deTENTION*); si veda la relazione di sintesi su *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU*, elaborata dal Migration Policy Centre presso il Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaborazione con l'Odysseus Network (ULB), 2014.

## 7.1 Ambito soggettivo di applicazione della direttiva rimpatri

L'articolo 2, paragrafo 1 della direttiva rimpatri stabilisce che essa «si applica, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, ai cittadini di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare». Il soggiorno irregolare è definito nell'articolo 3 della direttiva come «la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro». La direttiva rimpatri non si applica agli individui che godono della libertà di circolazione europea (articolo 2, paragrafo 3). Gli Stati membri possono decidere di non applicarla a:

- coloro i quali sono sottoposti a respingimento alla frontiera a norma del codice frontiere Schengen (articolo 2, paragrafo 2, lettera a);
- coloro i quali sono fermati o scoperti in occasione di attraversamento irregolare via terra, mare o aria che non hanno successivamente ottenuto il diritto di rimanere (articolo 2, paragrafo 2, lettera a) <sup>(601)</sup>; e
- coloro i quali sono sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o che sono sottoposti a procedura di estradizione (articolo 2, paragrafo 2, lettera b) <sup>(602)</sup>.

Con riferimento ai richiedenti protezione internazionale, il considerando 9 della direttiva rimpatri stabilisce:

### Considerando 9, direttiva rimpatri

[I]Il soggiorno di un cittadino di un paese terzo che abbia chiesto asilo in uno Stato membro non dovrebbe essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo.

Ciò è strettamente collegato al diritto dei richiedenti protezione internazionale di rimanere nel territorio durante la procedura (cfr. sezioni 4.1 e 6.4 che precedono). In linea di principio la direttiva rimpatri dovrebbe pertanto applicarsi a quei cittadini di paesi terzi che non hanno presentato una domanda di protezione internazionale, nonché a coloro la cui domanda di protezione internazionale è stata esaminata e respinta in via definitiva e che non hanno più il diritto di rimanere nel territorio dello Stato membro interessato.

Vi sono alcune eccezioni a questa regola, che derivano dal fatto che a taluni richiedenti protezione internazionale può non essere concesso il diritto automatico di rimanere in attesa dell'esito della propria procedura. Un elenco completo di questi casi è contenuto nell'articolo 9, paragrafo 2, della DPA (rifusione); essi includono, tra gli altri, soggetti che hanno presentato una domanda reiterata di cui all'articolo 41 e coloro i quali devono essere estradati o consegnati a un paese terzo o a organi giudiziari penali internazionali <sup>(603)</sup>. (Cfr. paragrafo 4.1.2 che precede, sul diritto di rimanere nel corso della procedura d'esame in fase amministrativa). In entrambi i casi gli Stati membri dovrebbero valutare se il rimpatrio possa portare a un respingimento (*refoulement*) diretto

<sup>(601)</sup> I giuristi sostengono che questa disposizione dovrà essere interpretata dalla CGUE per decidere se tutti i casi di ingressi irregolari possano essere esclusi dalla direttiva a norma di questo articolo. Essi ritengono che questa eccezione non dovrebbe essere prevista qualora una persona che è entrata illegalmente sia individuata nel territorio dello Stato lontano dalle frontiere. Cfr. Peers et al., *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, cit. alla nota 253, pag. 491, che presenta anche pareri contrari.

<sup>(602)</sup> Cfr. causa *Achughabian*, nella quale la CGUE ha chiarito che la sanzione penale può essere applicata solo una volta che la procedura di rimpatrio sia stata esaurita, nelle situazioni in cui le misure coercitive non hanno consentito di realizzare l'allontanamento di un cittadino, e solo laddove non esista un giustificato motivo che preclude il rimpatrio. Cfr. CGUE, sentenza del 6 dicembre 2011, Grande Sezione, causa C-329/11, *Alexandre Achughabian contro Préfet du Val-de-Marne*, EU:C:2011:807, punti 41, 46, 48 e 49. Cfr. anche la sentenza del 1° ottobre 2015, causa C-290/14, *Skerdjan Celaj*, EU:C:2015:640, in cui le circostanze erano diverse, in quanto il cittadino del paese terzo era già stato sottoposto a una procedura di rimpatrio ed era nuovamente rientrato nel territorio nonostante il divieto di ingresso. In questa causa la CGUE ha statuito che può essere imposta una sanzione penale.

<sup>(603)</sup> Mentre nei casi di estradizione o di consegna a un altro Stato membro non sarà applicata la direttiva rimpatri, nei casi di estradizione verso un paese terzo, l'applicazione della direttiva rimpatri risulta facoltativa a norma dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b. Cfr. sezione 7.1 che precede sull'ambito di applicazione della direttiva rimpatri.

o indiretto in violazione degli obblighi internazionali e dell’Unione incombenti sullo Stato membro [articolo 9, paragrafo 3 e articolo 41, paragrafo 1, ultimo capoverso, della DPA (rifusione)].

La direttiva rimpatri può essere rilevante nel caso di richiedenti protezione internazionale a cui è stata rigettata la domanda e nel caso di cittadini di paesi terzi in condizioni di soggiorno irregolare che decidano di presentare domanda di protezione internazionale.

## 7.2 Breve panoramica dell’ambito di applicazione della direttiva rimpatri

L’articolo 5 della direttiva rimpatri sottolinea i principi che devono essere presi in considerazione durante la procedura di rimpatrio:

- l’interesse superiore del bambino;
- il rispetto della vita familiare;
- le condizioni di salute del cittadino di un paese terzo; e
- il principio di *non-refoulement* (*non-respingimento*).

Il principio di *non-refoulement* si rispecchia, tra l’altro, nell’obbligo di rinviare l’allontanamento nel caso in cui la sua esecuzione comporterebbe la violazione del principio stesso (articolo 9, paragrafo 1 della direttiva rimpatri).

L’articolo 6, paragrafo 1, della direttiva rimpatri stabilisce la regola generale secondo cui gli Stati membri adottano una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare<sup>(604)</sup>. Deroghe da questa regola includono i casi di cittadini di paesi terzi che hanno ottenuto un permesso di soggiorno in un altro Stato membro (articolo 6, paragrafo 2), che sono ripresi in carico da un altro Stato membro (articolo 6, paragrafo 3)<sup>(605)</sup>, o che sono in attesa dell’esito di una procedura per il rinnovo del proprio permesso di soggiorno (articolo 6, paragrafo 5).

Per l’intera procedura di allontanamento la direttiva rimpatri stabilisce le successive misure da adottare, sottolineate nella sentenza *El Dridi*<sup>(606)</sup>. Nella fase iniziale, al cittadino di un paese terzo deve essere dato il tempo di adeguarsi volontariamente alla decisione che impone l’obbligo di rimpatrio (decisione di rimpatrio)<sup>(607)</sup>, a meno che circostanze specifiche non richiedano che a questa persona non sia offerta questa possibilità<sup>(608)</sup>. Queste circostanze specifiche possono comportare l’imposizione di determinati altri obblighi all’interessato, oppure la fissazione di un termine più breve entro cui questo dovrà lasciare il paese<sup>(609)</sup>.

Se il cittadino di un paese terzo non ottempera all’obbligo di rimpatrio (o se non era stato stabilito un periodo per la partenza volontaria), lo Stato membro ha l’obbligo di procedere all’allontanamento prendendo tutte le misure necessarie in maniera proporzionata e nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>(610)</sup>. Nella sentenza *El Dridi*, la CGUE sintetizza quanto segue:

<sup>(604)</sup> Questo tipo di decisione stabilisce e dichiara che la permanenza è irregolare e impone o stabilisce un obbligo di rimpatrio; può essere adottata da un’autorità amministrativa o da una corte sotto forma di decisione o di atto. articolo 3, punto 4 della *direttiva rimpatri*.

<sup>(605)</sup> Ciò riguarda gli accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore della direttiva.

<sup>(606)</sup> CGUE, sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, EU:C:2011:268, punti 36-38.

<sup>(607)</sup> Una decisione di rimpatrio conterrà un periodo congruo per la partenza volontaria di durata compresa tra sette e trenta giorni (articolo 7, paragrafo 1). Il periodo può essere prorogato per alcuni motivi caritatevoli, quali la durata del soggiorno, l’esistenza di bambini che frequentano la scuola e l’esistenza di altri legami familiari e sociali (articolo 7, paragrafo 2). Possono essere imposti alcuni obblighi al cittadino di un paese terzo durante il periodo concesso per la partenza volontaria qualora sussista il rischio di fuga (articolo 7, paragrafo 3). LaCGUE ha statuito che nella procedura di rimpatrio «va accordata priorità [...] all’esecuzione volontaria dell’obbligo derivante dalla [...] decisione di rimpatrio». *Ibid.*, punto 26.

<sup>(608)</sup> *Ibid.*, punto 36.

<sup>(609)</sup> *Ibid.*, punto 37.

<sup>(610)</sup> *Ibid.*, punto 38. Ciò si riferisce all’articolo 8, paragrafo 1, della *direttiva rimpatri* ai sensi della quale gli Stati membri «adottano tutte le misure necessarie per eseguire la decisione di rimpatrio». A norma dell’articolo 8, paragrafo 4, in ultima istanza è possibile ricorrere a eventuali misure coercitive, che devono essere proporzionate e non devono eccedere un uso ragionevole della forza.

«[L]a successione delle fasi della procedura di rimpatrio stabilita dalla [direttiva rimpatri] corrisponde ad una gradazione delle misure da prendere per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio, gradazione che va dalla misura meno restrittiva per la libertà dell’interessato — la concessione di un termine per la sua partenza volontaria — alla misura che maggiormente limita la sua libertà — il trattenimento in un apposito centro —, fermo restando in tutte le fasi di detta procedura l’obbligo di osservare il principio di proporzionalità.»<sup>(611)</sup>

La natura progressiva delle procedure di rimpatrio osta inoltre a che gli Stati membri abbiano norme nazionali in forza delle quali una persona che non ha ottemperato al provvedimento di allontanamento sia sottoposta a una pena detentiva: gli Stati devono prima «continuare ad adoperarsi per dare esecuzione alla decisione di rimpatrio»<sup>(612)</sup>.

Alcune decisioni di rimpatrio sono corredate da un divieto d’ingresso e vietano l’ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato membro per un periodo specificato, di massimo cinque anni (articolo 11, paragrafo 1, ultima frase)<sup>(613)</sup>. Questo periodo può essere superato soltanto in casi di grave minaccia per l’ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sicurezza nazionale (articolo 11, paragrafo 2). Le disposizioni sul divieto d’ingresso «non pregiudicano il diritto alla protezione internazionale negli Stati membri, quale definita all’articolo 2, lettera a, della DQ» (articolo 11, paragrafo 5)<sup>(614)</sup>. Il «Manuale sul rimpatrio» commenta questa disposizione specificando che i «divieti d’ingresso dovrebbero essere sospesi (in attesa della conclusione delle procedure di asilo in corso) o revocati (dopo la concessione della protezione internazionale)»<sup>(615)</sup>.

Gli Stati membri possono decidere di emettere una decisione di allontanamento separata, qualora la persona non abbia ottemperato all’obbligo di rimpatrio entro il periodo concesso per la partenza volontaria o qualora tale periodo non sia stato concesso (articolo 8, paragrafo 3). Tuttavia, gli Stati possono anche adottare un sistema secondo cui la dichiarazione dell’irregolarità del soggiorno, il provvedimento di allontanamento e il divieto d’ingresso costituiscono parte integrante di un’unica decisione (articolo 6, paragrafo 6).

Ci sono alcune circostanze in cui l’allontanamento (cioè, l’esecuzione della decisione di rimpatrio) deve essere posposto. Una di queste è quando l’allontanamento violerebbe il principio di *non-respingimento* (articolo 9, paragrafo 1, lettera a, un’altra è correlata all’effetto sospensivo del ricorso avverso una decisione di rimpatrio (articoli 9, paragrafo 1, lettera b e articolo 13). L’allontanamento può essere rinviato per un periodo congruo in altri casi, in base alle circostanze del singolo caso, in particolare in considerazione delle condizioni fisiche e mentali del cittadino di un paese terzo, di ragioni tecniche o dell’assenza di identificazione (articolo 9, paragrafo 2). Durante il rinvio, possono essere imposti al cittadino di un paese terzo alcuni obblighi aggiuntivi, simili alle alternative al trattenimento (articolo 9, paragrafo 3). I cittadini di paesi terzi devono inoltre ricevere una conferma scritta che la decisione è temporaneamente sospesa (articolo 14, paragrafo 2). Durante il rinvio, i cittadini di paesi terzi godono come minimo dei diritti di cui all’articolo 14, paragrafo 1: mantenimento dell’unità del nucleo familiare con i membri della famiglia presenti nel territorio, fornitura di prestazioni sanitarie d’urgenza e trattamento essenziale delle malattie, accesso dei minori al sistema educativo di base e risposta alle particolari necessità delle persone vulnerabili.

<sup>(611)</sup> *Ibid.*, punto 41.

<sup>(612)</sup> *Ibid.*, punto 58.

<sup>(613)</sup> Cfr. articolo 3, punto 6 sul termine «divieto d’ingresso». Ai sensi dell’articolo 11 della *direttiva rimpatri*, una decisione di rimpatrio deve essere corredata di un divieto d’ingresso, qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria, oppure se il cittadino di un paese terzo non ottempera all’obbligo di rimpatrio.

<sup>(614)</sup> In quel caso si applicano le disposizioni sugli elementi essenziali della protezione internazionale e non appena viene rilasciato lo status di protezione internazionale, ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria deve essere concesso il permesso di soggiorno, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. La validità del permesso di soggiorno dipende dallo status concesso. Articolo 24, paragrafo 1 e 2, DQ (rifusione).

<sup>(615)</sup> Commissione europea, *Manuale sul rimpatrio*, cit. alla nota 658, pag. 62.

La direttiva rimpatri specifica le circostanze in cui i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare possono essere trattenuti, le condizioni applicabili, e stabilisce la durata massima del trattenimento (articolo 15) (<sup>616</sup>). La direttiva prevede garanzie procedurali in merito al contenuto delle decisioni (<sup>617</sup>) e le informazioni sui mezzi di ricorso disponibili, nonché la traduzione dei principali elementi delle decisioni (articolo 12). Tuttavia, permette anche una deroga a queste norme, ad esempio rispetto ai cittadini di paesi terzi che non hanno ottenuto un permesso di soggiorno successivamente all'ingresso irregolare nel territorio (articolo 12, paragrafo 3) (<sup>618</sup>). Deve essere disponibile un ricorso effettivo contro le decisioni relative al rimpatri dinanzi a un'autorità giudiziaria competente o a un'autorità imparziale ed indipendente. Quest'autorità deve avere la «facoltà di rivedere le decisioni connesse al rimpatrio [...], compresa la possibilità di sospenderne temporaneamente l'esecuzione, a meno che la sospensione temporanea sia già applicabile ai sensi del diritto interno» (articolo 12, paragrafo 1 e 2). Per la fase di impugnazione, il cittadino di un paese terzo deve avere la possibilità di ottenere consulenza legale, rappresentanza e, ove necessario, assistenza linguistica e assistenza e/o rappresentanza legali gratuite (articolo 13, paragrafi 3 e 4).

## 7.3 Circostanze in cui la direttiva rimpatri può applicarsi ai richiedenti protezione internazionale o alle persone interessate da una procedura di respingimento (*refoulement*)

### 7.3.1 Cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare che non sono richiedenti protezione

Il principio di *non-respingimento* si applica pienamente nella procedura di rimpatri a tutti i cittadini di paesi terzi indipendentemente dal fatto che abbiano presentato domanda di protezione internazionale (cfr. articolo 19, paragrafo 2, della Carta della UE). Gli Stati membri devono «rinviare l'allontanamento [...] qualora violi il principio di *non-respingimento*» (articolo 8, paragrafo 6, della direttiva rimpatri). Una situazione in cui si può creare un rischio di respingimento in una decisione di rimpatrio è stata affrontata nella sentenza *Abdida*, che riguardava un cittadino di un paese terzo affetto da una grave malattia. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, ciò può, in circostanze eccezionali, destare preoccupazioni in riferimento alla sfera di applicazione dell'articolo 3 della CEDU (<sup>619</sup>).

Da parte sua, la CGUE ha ritenuto che:

«In casi del tutto eccezionali, in cui l'allontanamento di un cittadino di paese terzo affetto da una grave malattia verso un paese nel quale non esistono terapie adeguate violerebbe il principio di *non-refoulement*, gli Stati membri non possono quindi procedere a tale allontanamento, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2008/115, letto alla luce dell'articolo 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.» (<sup>620</sup>)

(<sup>616</sup>) CGUE, sentenza *El Dridi*, cit. alla nota 665, punto 40.

(<sup>617</sup>) In merito al diritto di essere ascoltato nelle procedure di rimpatri, cfr. CGUE, *Mukarubega*, cit. alla nota 142.

(<sup>618</sup>) In questo caso, lo Stato membro non è tenuto a provvedere alla traduzione scritta od orale dei principali elementi delle decisioni connesse al rimpatrio in una lingua comprensibile per il cittadino di un paese terzo o che si può ragionevolmente supporre tale. Si possono invece distribuire dei moduli uniformi in almeno cinque delle lingue più frequentemente utilizzate dagli immigrati illegali.

(<sup>619</sup>) Corte EDU, sentenza del 27 maggio 2008, Grande Sezione, *N/Regno Unito*, ricorso n. 26565/05, punto 4242. In un caso più recente, la Grande Sezione della Corte EDU ha riesaminato le norme stabilite in precedenza e ha ritenuto che «altri casi estremamente eccezionali», «che possono comportare un problema ai sensi dell'articolo 3, devono essere intesi a riferimento a situazioni che prevedono l'allontanamento di persone gravemente malate nelle quali sono stati dimostrati fondati motivi di ritenere che tale persona, sebbene non a rischio imminente di morte, correrebbe un rischio effettivo, a causa dell'assenza di cure appropriate nel paese ricevente o della mancanza di accesso a tale cura, di essere esposta a un peggioramento grave, rapido e irreversibile della sua condizione di salute a causa dell'intensa sofferenza o di una significativa riduzione dell'aspettativa di vita». Cfr. Corte EDU, *Paposhvili*, cit. alla nota 180, punto 183.

(<sup>620</sup>) CGUE, *CPAS d'Ottignies-Louvain-La-Neuve contro Moussa Abdida*, cit. alla nota 629, punto 48.

La CGUE ha inoltre ritenuto che qualora sussista il rischio di respingimento, la direttiva rimpatri «osta a una normativa nazionale che non prevede un ricorso con effetto sospensivo contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino di un paese terzo a un serio rischio di deterioramento grave e irreversibile delle sue condizioni di salute»<sup>(621)</sup>.

Nella sentenza *Hirsi Jamaa e altri/Italia*, la Corte EDU ha sottolineato che il fatto che i cittadini di paesi terzi abbiano omesso di chiedere espressamente asilo non esime lo Stato membro dall’ottemperare ai suoi obblighi a norma dell’articolo 3. «È dovere delle autorità nazionali, di fronte ad una situazione di violazione sistematica dei diritti umani nel paese di origine dei richiedenti, informarsi del trattamento a cui i richiedenti sarebbero esposti dopo il rientro, anche laddove questi ultimi abbiano omesso di presentare esplicita richiesta di asilo»<sup>(622)</sup>.

### 7.3.2 Richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta

Una volta terminata la procedura di protezione internazionale, i richiedenti asilo la cui domanda sia stata respinta possono facilmente rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva rimpatri. Nel caso *Amadou Tall*, la CGUE ha considerato che il mancato effetto sospensivo dinanzi a un giudice che si occupa di casi di protezione internazionale non significa che una decisione negativa su una domanda di protezione internazionale comporterebbe l’allontanamento di un cittadino di un paese terzo, giacché la controversia principale verte solo sulla «legittimità della decisione di non esaminare ulteriormente una domanda di asilo reiterata»<sup>(623)</sup>. Se viene emessa una decisione di rimpatrio avverso un cittadino di un paese terzo, tale cittadino «dovrebbe poter esercitare avverso tale decisione il suo diritto a un ricorso effettivo conformemente all’articolo 13 di tale direttiva»<sup>(624)</sup>. La CGUE ha concluso in detto caso che:

«[I]n ogni caso, un ricorso deve necessariamente rivestire un effetto sospensivo quando è proposto contro una decisione di rimpatrio la cui esecuzione può esporre il cittadino interessato di un paese terzo a un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti disumani o degradanti, al fine di assicurare che i requisiti di cui all’articolo 19, paragrafo 2, e 47, della Carta siano soddisfatti nei confronti di detto cittadino di un paese terzo.»<sup>(625)</sup>

### 7.3.3 Accesso alla procedura di protezione internazionale da parte di un cittadino di un paese terzo ai sensi della procedura di rimpatrio

La DPA (rifusione) dispone che le informazioni sul diritto di presentare domanda di protezione internazionale debbano essere offerte anche ai cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o ai valichi di frontiera o nelle zone di transito, che «desiderino presentare una domanda di protezione internazionale» [articolo 8, paragrafo 1, della DPA (rifusione)]. Tutte le autorità interessate a ricevere domande di protezione internazionale devono «avere le pertinenti informazioni e [...] il loro personale deve ricevere il livello necessario di formazione adeguato ai loro compiti e alle loro responsabilità e le istruzioni per informare i richiedenti dove e in che modo possono essere inoltrate le domande di protezione internazionale» [articolo 6, paragrafo 1, DPA (rifusione)].

<sup>(621)</sup> *Ibid.*, punto 53.

<sup>(622)</sup> Corte EDU, *Hirsi/Italia*, cit. alla nota 54, punto 133, cfr. anche il precedente paragrafo 2.3.2.3 in merito all’informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera.

<sup>(623)</sup> CGUE, *Tall*, cit. alla nota 24, punto 56. Il caso riguardava la DPA, che ha lasciato la regolamentazione dell’effetto sospensivo nelle procedure d’impugnazione alla discrezione degli Stati membri.

<sup>(624)</sup> *Ibid.*, punto 57.

<sup>(625)</sup> *Ibid.*, punto 58.

Non appena un cittadino di un paese terzo che soggiorna in modo irregolare presenta una domande di protezione internazionale, egli «non dovrebbe [più] essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo» (considerando 9 della direttiva rimpatri), a meno che non ci sia un diritto di rimanere collegato ad essa. L'esecuzione di un divieto d'ingresso deve essere sospesa almeno alla sino alla fine della procedura di protezione internazionale. (Cfr. la precedente sezione 7.2 per una breve sintesi sulla portata della direttiva rimpatri.)

L'unica deroga è relativa ai richiedenti non aventi diritto di rimanere nel territorio. Le domande reiterate o di richiedenti soggetti ad estradizione o consegna a uno Stato membro o a un paese terzo ai sensi dell'articolo 9 della DPA (rifusione), articoli 9, paragrafo 3 e 41, paragrafo 1, della DPA (rifusione) richiedono un esame separato del rischio di respingimento<sup>(626)</sup>. Nelle procedure d'impugnazione, nella maggior parte di casi sarà necessario attendere la decisione dell'organo giudiziario in merito al diritto di rimanere nel territorio in attesa del ricorso (articolo 46, paragrafo 8). (Cfr. anche la precedente sezione 6.4 sul diritto di rimanere nel corso delle procedure d'impugnazione<sup>(627)</sup>).

Alcuni cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare saranno in trattenimento quando presentino una domanda di protezione internazionale<sup>(628)</sup>. In merito a tali richiedenti, l'applicazione di termini rigidi nella procedura e l'assenza dell'assistenza legale o linguistica possono, in alcuni casi, ostacolare un effettivo accesso alla procedura o alla Corte (cfr. la giurisprudenza di cui alla precedente sezione 6.3 sull'accesso a un mezzo di impugnazione efficace). Eventuali organizzazioni che prestano consulenza e assistenza devono pertanto «avere un effettivo accesso» ai richiedenti presenti in quei paesi in cui la loro libertà di movimento è limitata [articolo 8, paragrafo 2, della DPA (rifusione)]. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, le garanzie sono ancor più specifiche: gli organi che agiscono in qualità di rappresentanti hanno il diritto di presentare la domanda a nome dei minori, se ritengono che questi necessitino di protezione ai sensi della DQ (rifusione) [articolo 7, paragrafo 4, della DPA (rifusione)]<sup>(629)</sup>.

<sup>(626)</sup> L'articolo 41, paragrafo 1, secondo sottoparagrafo, prevede che: «gli Stati membri possono ammettere tale deroga solo se l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il *refoulement* diretto o indiretto, in violazione degli obblighi incombenti allo Stato membro a livello internazionale e dell'Unione».

<sup>(627)</sup> L'unica eccezione sarà nel caso in cui gli Stati decidano che una domanda reiterata non attribuisce al richiedente il diritto di rimanere nel territorio alle condizioni stabilite dall'articolo 41 della DPA (rifusione). In tal caso, la deroga all'articolo 46, paragrafo 8, della DPA (rifusione) è resa possibile dall'articolo 41, paragrafo 2, lettera c, della DPA (rifusione).

<sup>(628)</sup> A norma della sentenza *Arslan* della CGUE, la DPA e la RCD non ostano a che successivamente alla domanda di protezione internazionale il cittadino di un paese terzo venga trattenuto «in base ad una norma del diritto nazionale qualora appaia, in esito ad una valutazione individuale di tutte le circostanze pertinenti, che tale domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o compromettere l'esecuzione della decisione e che è oggettivamente necessario che il provvedimento di trattenimento sia mantenuto al fine di evitare che l'interessato si sottragga definitivamente al proprio rimpatrio»: CGUE, sentenza del 30 maggio 2013, C-534/11, *Mehmet Arslan/Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, EU:C:2013:343, punto 63.

<sup>(629)</sup> Cfr. anche sottosezione 2.3.2.2 sopra.

# Allegato A — Fonti primarie

## 1. Diritto dell'Unione europea

### 1.1 Diritto primario della UE

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [versione consolidata modificata dal Trattato di Lisbona (data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009)] GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47.

Trattato sull'Unione europea [versione consolidata modificata dal Trattato di Lisbona; (data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009)] GU C 326 del 26.10.2012, pag. 13.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000 [modificata il 12 dicembre 2007; (data di entrata in vigore: 1º dicembre 2009)] GU C, 326 del 26.10.2012, pag. 391.

Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al TFUE nella GU C 326 del 26.10.2012, pag. 295.

Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TFUE nella GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299.

### 1.2 Diritto derivato della UE

#### 1.2.1 Regolamenti

Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 222 del 5.9.2003, pag. 3.

Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GU L 132 del 25.2.2003, pag. 11.

Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 che istituisce l'« Eurodac » per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.

Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione, del 30 gennaio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 39 dell'8.2.2014, pag. 1.

Regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

### **1.2.2 Direttive**

Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12.

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

Direttiva 2008/115/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

Direttiva 2011/95/UE del Consiglio e del Parlamento europeo, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione) GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

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

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

### **1.2.3 Accordi**

Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, GU L 53 del 27.2.2008, pag. 5.

Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia, GU L 93 del 3.4.2001, pag. 40.

#### **1.2.4 Decisioni**

Decisione della Commissione, del 13 maggio 2009 , relativa alla selezione degli operatori di sistemi paneuropei che forniscono servizi mobili via satellite (MSS) GU L 149 del 12.6.2009, pag. 65.

## **2. Trattati internazionali di portata universale e regionale**

### **2.1 Nazioni Unite**

Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 189 UNTS 150, 28 luglio 1951 (data di entrata in vigore: 22 aprile 1954).

Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale , 660 UNTS 195, 7 marzo 1966 (data di entrata in vigore: 4 gennaio 1969).

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 999 UNTS 171, 16 dicembre 1966 (data di entrata in vigore: 23 marzo 1976).

Protocollo relativo allo status dei rifugiati, 606 UNTS 267, 31 gennaio 1967 (data di entrata in vigore: 4 ottobre 1967).

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, 1249 UNTS 13, 18 dicembre 1979 (data di entrata in vigore: 3 settembre 1981).

Convenzione sui diritti del fanciullo, 1577 UNTS 3, 20 novembre 1989 (data di entrata in vigore: 2 settembre 1990).

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti, 1465 UNTS 85, 10 dicembre 1984 (data di entrata in vigore: 26 giugno 1987).

### **2.2 Consiglio d'Europa**

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 213 UNTS 222, STE n. 005, 4 novembre 1950 (data di entrata in vigore: 3 settembre 1953).

Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti ai rifugiati, STE n. 31, 20 aprile 1959 (data di entrata in vigore: 4 settembre 1960).

Accordo europeo sul trasferimento delle responsabilità verso i rifugiati, STE n. 107, 16 ottobre 1980 (data di entrata in vigore: 1 dicembre 1980).

Protocollo n. 6 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sull'abolizione della pena di morte, STE n. 114, 28 aprile 1983 (data di entrata in vigore: 1º marzo 1985).

Protocollo n. 13 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza, STE n. 187, 3 maggio 2002 (data di entrata in vigore: 1 luglio 2013).

### 3. Giurisprudenza

#### 3.1 Corte di giustizia dell'Unione europea

##### 3.1.1 Sentenze

Sentenza del 16 dicembre 1976, C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, EU:C:1976:188.

Sentenza dell'8 aprile 1976, C-48/75, *Jean Noël Royer*, raccolta 1976, pag. 497.

Sentenza del 5 marzo 1980, C-98/79, *Josette Pecastaing/Stato belga*, EU:C:1980:69.

Sentenza del 23 aprile 1986, Corte di giustizia, 294/83, *Parti ecologiste «Les Verts»/Parlamento europeo*, EU:C:1986:166, punto 23.

Sentenza del 15 maggio 1986, causa C-222/84, *Marguerite Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206.

Sentenza del 15 ottobre 1987, C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef)/Georges Heylens e altri*, EU:C:1987:442.

Sentenza del 19 giugno 1990, C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factor-tame Ltd e altri*, EU:C:1990:257.

Sentenza del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e altri/Repubblica italiana*, EU:C:1991:428.

Sentenza del 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e S-431/93, *Jeroen van Schijndel and Johannes Nicolaas Cornelis van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, EU:C:1995:441.

Sentenza del 14 dicembre 1995, C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS/Belgian State*, EU:C:1995:437.

Sentenza del 17 settembre 1997, C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, EU:C:1997:413.

Sentenza del 21 gennaio 1999, C-120/97, *Upjohn Ltd/The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 e a.*, EU:C:1999:14.

Sentenza del 9 settembre 1999, C-102/97, *Commissione delle Comunità europee/Repubblica federale di Germania*, EU:C:1999:394.

Sentenza del 19 marzo 2002, C-476/99, *H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, EU:C:2002:183.

Sentenza del 25 luglio 2002, C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2002:462.

Sentenza dell'11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA/Consiglio dell'Unione europea*, EU:T:2002:209.

Sentenza del 30 settembre 2003, C-224/01, *Gerhard Köbler/Repubblica austriaca*, EU:C:2003:513.

Sentenza del 13 gennaio 2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*, EU:C:2004:17.

Sentenza del 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri*, EU:C:2004:262.

Sentenza dell'11 novembre 2004, C-467/02, *Cetinkaya/Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:708.

Sentenza del 16 novembre 2004, Grande Sezione, C-327/02, *Lili Georgieva Panayotova e altri/Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, EU:C:2004:718.

Sentenza del 15 febbraio 2005, Grande Sezione, C-12/03 P, *Commissione delle Comunità europee/Tetra Laval BV*, EU:C:2005:87.

Sentenza del 31 maggio 2005, Grande Sezione, C-53//03, *Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) e a./Glaxosmithkline AEVE*, EU:C:2005:333.

Sentenza del 2 giugno 2005, C-136/03, *Georg Dörr/Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten e Ibrahim Ünal/Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg*, EU:C:2005:340.

Sentenza del 31 gennaio 2006, Grande Sezione, C-503/03, *Commissione delle Comunità europee/Regno di Spagna*, EU:C:2006:74.

Sentenza del 15 giugno 2006, C-28/05, *G.J. Dokter, Maatschap Van den Top e W. Boekhout/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, EU:C:2006:408.

Sentenza del 19 settembre 2006, Grande Sezione, C-506/04, *Graham J. Wilson/Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, EU:C:2006:587.

Sentenza del 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet (London) Ltd e Unibet (International) Ltd/Justitiekanslern*, EU:C:2007:163.

Sentenza del 7 giugno 2007, cause riunite C-222/05, C-223/05, C-224/05 e C-225/05, *J van der Weerd e altri/Minister van Landbouw, NatuurenVoedselkwaliteit*, EU:C:2007:31.

Sentenza del 27 luglio 2007, C-349/07, *Sopropé — Organizações de Calçado Lda/Fazenda Pública*, EU:EU:C:2008:746

Sentenza dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti*, EU:C:2007:772.

Sentenza del 14 febbraio 2008, C-450/06, *Varec/Stato belga*, EU:C:2008:91.

Sentenza del 15 aprile 2008, C-268/06, *Impact/Minister for Agriculture and Food, Minister for Arts, Sport and Tourism, Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Foreign Affairs, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Minister for Transport*, EU:C:2008:223.

Sentenza del 6 maggio 2008, Grande Sezione, C-133/06, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2008:257.

Sentenza del 3 settembre 2008, Grande Sezione, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e El Barakaat International Foundation/Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, EU:C:2008:461.

Sentenza del 29 gennaio 2009, C-19/08, *Migrationsverket/Edgar Petrosian, Nelli Petrosian, Svetlana Petrosian, David Petrosian e Maxime Petrosian*, EU:C:2009:41.

Sentenza del 29 ottobre 2009, C-63/08, *Virginie Pontin/T-Comalux SA*, EU:C:2009:666.

Sentenza del 30 novembre 2009, Grande Sezione, C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, EU:C:2009:741.

Sentenza del 18 marzo 2010, cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08, *Rosalba Alassini/Telecom Italia SpA, Filomena Califano/Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono/Telecom Italia SpA e Multiservice Srl/Telecom Italia SpA*, EU:C:2010:146.

Sentenza dell'8 luglio 2010, C-246/09, *Susanne Bulicke/Deutsche Büro Service GmbH*, EU:C:2010:418.

Sentenza del 22 dicembre 2010, C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2010:811.

Sentenza del 22 dicembre 2010, C-517/09, *RTL Belgium SA, già TVi SA*, EU:C:2010:821.

Sentenza del 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, *Hassen El Dridi, alias Karim Soufi*, EU:C:2011:268.

Sentenza del 14 giugno 2011, C-196/09, *Paul Miles e altri/Scuole europee*, EU:C:2011:388.

Sentenza del 28 luglio 2011, C-69/10, *Brahim Samba Diouf/Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, EU:C:2011:524.

Sentenza del 6 dicembre 2011, Grande Sezione, C-329/11, *Alexandre Achughbabian/Préfet du Val-de-Marne*, EU:C:2011:807.

Sentenza dell'8 dicembre 2011, causa C-386/10 P, *Chalkor/Commissione europea*, EU:C:2011:815.

Sentenza del 21 dicembre 2011, Grande Sezione, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S./Secretary of State for the Home Department e M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H./Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865.

Sentenza del 3 maggio 2012, C-620/10, *Migrationsverket/Nurije Kastrati, Valdrina Kastrati e Valdrin Kastrati*, EU:C:2012:265.

Sentenza del 27 settembre 2012, C-179/11, *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, EU:C:2012:594.

Sentenza del 4 ottobre 2012, C-249/11, *Hristo Byankov/Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti*, EU:C:2012:608.

Sentenza del 6 novembre 2012, Grande Sezione, C-245/11, *K/Bundesasylamt*, EU:C:2012:685.

Sentenza del 22 novembre 2012, C-277/11, *M.M./Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2012:744.

Sentenza del 31 gennaio 2013, C-175/11, *HID, BA/Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2013:45.

Sentenza dell'11 aprile 2013, C-260/11, *The Queen, con l'intervento di: David Edwards, Lilian Pallikaropoulos/Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,*, EU:C:2013:221.

Sentenza del 13 maggio 2013, C-528/11, *Zuheyr Freyeh Halaf/Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet*, EU:C:2013:342.

Sentenza del 30 maggio 2013, C-534/11, *Mehmet Arslan/Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, EU:C:2013:343.

Sentenza del 4 giugno 2013, Grande Sezione, C-300/11, *ZZ v Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2013:363.

Sentenza del 6 giugno 2013, C-648/11, *The Queen, su istanza di: M.A., B.T. e D.A./Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2013:367.

Sentenza del 27 giugno 2013, C-93/12, *ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov/Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» - Razplashtatelna agentsia*, ECLI:EU:C:2013:432.

Sentenza del 18 luglio 2013, Grande Sezione, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione europea e altri/Yassin Abdullah Kadi*, EU:C:2013:518.

Sentenza del 10 settembre 2013, C-383/13 PPU, *M.G. e N.R.*, EU:C:2013:533.

Sentenza del 3 ottobre 2013, Grande Sezione, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2013:625.

Sentenza, del 13 novembre 2013, Grande Sezione, C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland/Kaveh Puid*, EU:C:2013:740.

Sentenza del 10 dicembre 2013, Grande Sezione, C-394/12, *Shamso Abdullahi/Bundesasylamt*, EU:C:2013:813.

Sentenza dell'8 maggio 2014, causa C-604/12, *HN/Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, EU:C:2014:302.

Sentenza del 12 giugno 2014, C-314/13, *Užsienio reikalų ministerija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba/Vladimir Peftiev, BelTechExport ZAO, Sport-Pari ZAO, BT Telecommunications PUE*, EU:C:2014:1645.

Sentenza del 17 luglio 2014, cause riunite C-141/12 e C-372/12, *YS/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, e Minister vor Immigratie, Integratie en Asiel/M e S*, EU:C:2014:2081.

Sentenza del 5 novembre 2014, C-166/13, *Sophie Mukarubega/Préfet de police e Préfet de la Sine-Saint-Denis*, EU:C:2014:2336.

Sentenza del 2 dicembre 2014, Grande Sezione, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, *A, B, e C/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2014:2406.

Sentenza dell'11 dicembre 2014, causa C-249/13, *Khaled Boudjlida/Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, EU:C:2014:2431.

Sentenza del 18 dicembre 2014, Grande Sezione, C-562/13, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve/Moussa Abdida*, EU:C:2014:2453.

Sentenza del 1º ottobre 2015, C-290/14, *Skerdjan Celaj*, EU:C:2015:640.

Sentenza del 6 ottobre 2015, C-61/14, *Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato/Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino — Città di Levico Terme e altri*, EU:C:2015:655.

Sentenza del 17 dicembre 2015, C-239/14, *Abdoulaye Amadou Tall/Centre public d'action sociale de Huy*, EU:C:2015:824.

Sentenza del 15 febbraio 2016, Grande Sezione, C-601/15, *JN/Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, EU:C:2016:84.

Sentenza del 17 marzo 2016, C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza/Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, EU:C:2016:188.

Sentenza del 5 aprile 2016, Grande Sezione, cause riunite C-404/15 e C-695/15 PPU, *Pál Aranyosi e Robert Căldăraru*, EU:C:2016:198.

Sentenza del 7 giugno 2016, Grande Sezione, C-63/15, *Mehrdad Ghezelbash/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2016:409.

Sentenza del 7 giugno 2016, C-47/15, *Sélina Affum/Préfet du Pas-de-Calais, Procureur général de la cour d'appel de Douai*, EU:C:2016:408.

Sentenza del 7 giugno 2016, Grande Sezione, C-155/15, *George Karim/Migrationsverket*, EU:C:2016:410.

Sentenza del 9 febbraio 2017, 560/14, *M/Minister for Justice and Equality, Ireland, Attorney General*, EU:C:2017:101.

Sentenza del 16 febbraio 2017, C-578/16 PPU, *CK e a./Republika Slovenija*, EU:C:2017:127.

Sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X/État belge*, EU:C:2017:173.

Sentenza del 15 marzo 2017, C-528/15, *Al Chodor*, EU:C:2017:213.

Sentenza del 3 aprile 2017, C-163/17, *Abubacarr Jawo/Bundesrepublik Deutschland*.

Sentenza del 26 luglio 2017, C-670/16, *Tsegezab Mengesteab/Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2017:587.

Sentenza del 26 luglio 2017, C-646/16, *Khadija Jafari e Zainab Jafari/Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, EU:C:2017:586.

Sentenza del 26 luglio 2017, C-490/16, *AS/Republika Slovenija*, EU:C:2017:585.

Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria/Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2017:631

Sentenza del 13 settembre 2017, C-60/16, *Mohammad Khir Amayry/Migrationsverket*, EU:C:2017:675.

### 3.1.2 Conclusioni degli avvocati generali

Conclusioni dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 6 aprile 2017, C-348/16, *Moussa Sacko/Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, EU:C:2017:591.

Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 20 giugno 2017, C-670/16, *Tsegezab Mengestebab/Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2017:480.

Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 20 luglio 2017, C-201/16, *Majid (alias Madzhdi) Shiri con l'intervento di: Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, ECLI:EU:C:2017:579.

### 3.1.3 Ordinanze

Ordinanza del 14 maggio 2008, C-109/07, *Jonathan Pilato/Jean-Claude Bourgault*, EU:C:2008:274.

Ordinanza del 5 aprile 2017, C-36/17, *Daher Muse Ahmed/Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2017:273.

### 3.1.4 Pareri CGUE

Parere 2/13 della Corte del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454.

### 3.1.5 Domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgaria) il 18 novembre 2016, C-585/16.

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgaria) il 19 dicembre 2016 — *Nigyar Rauf Kaza Ahmedbekova, Rauf Emin Oglia Ahmedbekov v Zamestnik- predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, (C-652/16), disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CN0652&from=IT>.

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Slovacchia) il 6 marzo 2017, C-113/17

Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Bundesverwaltungsgericht* (Germania) il 23 maggio 2017 - *Ibrahim Bashar v Federal Republic of Germany*(cause riunite C-297/17, C-318/17) (2017/C 309/26), (2017/C 309/29), disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CN0297&qid=1506034865355&from=IT>.

## 3.2 Corte europea dei diritti dell'uomo

### 3.2.1 Decisioni sulla ricevibilità della Corte europea dei diritti dell'uomo

Decisione del 19 gennaio 1999, *Ould Barar/Svezia*, ricorso n. 42367/98.

Decisione del 12 settembre 2000, *Goldstein/Svezia*, ricorso n. 46636/99.

Decisione del 9 luglio 2002, *Venkadajalarasarma/Paesi Bassi*, ricorso n. 58510/00.

Decisione del 20 settembre 2011, *Haji Hussein/Svezia*, ricorso n. 18452/11.

Decisione del 7 maggio 2013, *LH e VS/Belgio*, ricorso n. 67429/10.

### 3.2.2 Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

Sentenza del 7 dicembre 1976, *Handyside/Regno Unito*, ricorso n. 5493/72.

Sentenza del 9 ottobre 1979, *Airey/Irlanda*, ricorso n. 6289/73.

Sentenza del 25 marzo 1983, *Silver/Regno Unito*, ricorsi nn. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 e 7136/75.

Sentenza del 27 aprile 1988, *Boyle e Rice/Regno Unito*, ricorsi nn. 9659/82 e 9658/82.

Sentenza del 7 luglio 1989, *Soering/Regno Unito*, ricorso n. 14038/88.

Sentenza del 20 marzo 1991, *Cruz Varaz e altri/Svezia*, ricorso n. 15576/89.

Sentenza del 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e altri/Regno Unito*, ricorsi nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87.

Sentenza del 23 ottobre 1995, *Schmautzer/Austria*, ricorso n. 15523/89.

Sentenza del 15 novembre 1996, Grande Camera, *Chahal/Regno Unito*, ricorso n. 22414/93.

Sentenza del 19 febbraio 1998 *Kaya/Turchia*, ricorso n. 22729/93.

Sentenza del 19 febbraio 1998, *Bahaddar/Paesi Bassi*, ricorso n. 25894/94.

Sentenza del 12 maggio 2000, *SH/Regno Unito*, ricorso n. 35394/97.

Sentenza dell'11 luglio 2000 *Jabari/Turchia*, ricorso n. 40035/98.

Sentenza del 5 ottobre 2000, Grande Camera, *HLR/Francia*, ricorso n. 39652/98.

Sentenza del 26 ottobre 2000, Grande Camera, *Kudła/Polonia*, ricorso n. 30210/96.

Sentenza del 6 marzo 2001, *Hilal/Regno Unito*, ricorso n. 45276/99.

Sentenza del 4 maggio 2001, *Hugh Jordan/Regno Unito*, ricorso n. 24746/94.

Sentenza del 5 febbraio 2002 *Čonka/Belgio*, ricorso n. 51564/99.

Sentenza del 6 maggio 2003, *Kleyn e altri/Paesi Bassi*, ricorsi nn. 39343/98, 39651/98, 13165/87, 43147/98 e 46664/99.

Sentenza del 4 febbraio 2005, Grande Camera, *Mamatkulov e Askarov/Turchia*, ricorsi nn. 46827/99 e 46951/99.

Sentenza del 12 aprile 2005, *Shamayev e altri/Georgia e Russia*, ricorso n. 36378/02.

Sentenza del 17 gennaio 2006, *Aoulmi/Francia*, ricorso n. 50278/99.

Sentenza del 29 marzo 2006, *Scordino/Italia* (n. 1), ricorso n. 36813/97.

Sentenza dell'11 gennaio 2007, *Salah Sheekh/Paesi Bassi*, ricorso n. 1948/04.

Sentenza del 26 aprile 2007, *Gebremedhin [Gaberamadhien]/Francia*, ricorso n. 25389/05.

Sentenza del 20 settembre 2007 *Sultani/Francia*, ricorso n. 45223/05.

Sentenza del 28 febbraio 2008, Grande Camera, *Saadi/Italia*, ricorso n. 37201/06.

Sentenza del 27 maggio 2008, Grande Camera, *N/Regno Unito*, ricorso n. 26565/05.

Sentenza del 17 luglio 2008, *NA/Regno Unito*, ricorso n. 25904/07. Sentenza dell'11 dicembre 2008, *Muminov/Russia*, ricorso n. 42502/06.

Sentenza del 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia/Turchia*, ricorso n. 30471/08.

Sentenza del 18 febbraio 2010, *Baysakov e altri/Ucraina*, ricorso n. 54131/08.

Sentenza del 2 marzo 2010, *Al-Saadoon e Mufdhi/Regno Unito*, ricorso n. 61498/08.

Sentenza del 9 marzo 2010, *RC/Svezia*, ricorso n. 41827/07.

Sentenza del 29 luglio 2010, *Mengesha Kimfe/Svizzera*, ricorso n. 24404/05.

Sentenza del 21 gennaio 2011, Grande Camera, *MSS/Belgio e Grecia*, ricorso n. 30696/09.

Sentenza del 23 giugno 2011, *Diallo/Repubblica ceca*, ricorso n. 20493/07.

Sentenza del 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi/Regno Unito*, ricorsi nn. 8319/07 e 11449/07.

Sentenza del 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada)/Regno Unito*, ricorso n. 8139/09 2012.

Sentenza del 2 febbraio 2012, *IM/Francia*, ricorso n. 9152/09.

Sentenza del 23 febbraio 2012, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri/Italia*, ricorso n. 27765/09.

Sentenza del 10 aprile 2012, *Babar Ahmad e altri/Regno Unito*, ricorsi nn. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09.

Sentenza del 2 ottobre 2012, *Singh e altri/Belgio*, ricorso n. 33210/11.

Sentenza del 13 dicembre 2012, Grande Camera, *De Souza Ribeiro/Francia*, ricorso n. 22689/07.

Sentenza del 28 marzo 2013, *IK/Austria*, ricorso n. 2964/12.

Sentenza del 6 giugno 2013 *Mohammed/Austria*, ricorso n. 2283/12.

Sentenza del 23 luglio 2013, *MA/Cipro*, ricorso n. 41872/10.

Sentenza del 10 ottobre 2013, *KK/Francia*, ricorso n. 18913/11.

Sentenza del 22 aprile 2014, *AC e altri/Spagna*, ricorso n. 6528/11.

Sentenza del 4 settembre 2014, *Trabelsi/Belgio*, ricorso n. 140/10.

Sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel/Svizzera* ricorso n. 29217.

Sentenza del 19 gennaio 2016, *MD e MA/Belgio*, ricorso n. 58689/12.

Sentenza del 23 marzo 2016, Grande Camera, *FG/Svezia*, ricorso n. 43611/11.

Sentenza del 23 agosto 2016, Grande Camera, *JK/Svezia*, ricorso n. 59166/12.

Sentenza del 13 dicembre 2016, Grande Camera, *Paposhvili/Belgio*, ricorso n. 41738/10.

Sentenza del 15 dicembre 2016, Grande Camera, ricorso n. 16483/12, *Khlaifia e altri/Italia*.

Sentenza del 12 gennaio 2017, *Kebe e altri/Ucraina*, ricorso n. 12552/12.

### 3.3 Opinioni degli organismi delle Nazioni Unite

Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, opinione del 28 aprile 1997, *Gorki Ernesto Tapia Paez/Svezia* Doc CAT/C/18/D/39/1996.

Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, opinione del 21 giugno 1999, *MBB/Svezia*, UN Doc CAT/C/22/D/104/1998.

Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, opinione dell'11 novembre 1993, *Kindler/Canada*, Doc CCPR/C/48/D/470/1991.

### 3.3.1 Tribunale (Prima Sezione ampliata)

Tribunale UE, ordinanze del 28 febbraio 2017, T-192/16, T-193/16 e T-257/16, *NF/Consiglio europeo*, ECLI:EU:T:2017:128-130.

## 3.4 Organi giudiziari degli Stati membri della UE

### 3.4.1 Austria

Corte costituzionale (*Verfassungsgerichtshof*), sentenze nn. G31/98, G79/98, G82/98, G108/98 del 24 giugno 1998.

Corte costituzionale, sentenza del 5 dicembre 2011, n. U2018/11 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte Costituzionale, sentenze del 14 marzo 2012, nn. U 466/11 e U 1836/11.

Corte costituzionale, sentenza del 25 settembre 2013, U1674/2012 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte costituzionale, sentenza del 16 giugno 2014, U2543/2013, AT:VFGH:2014:U2543.2013.

### 3.4.2 Belgio

Corte costituzionale (*Grondwettelijk Hof/Cour Constitutionnelle*), sentenza del 16 gennaio 2014, n. 5488 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte costituzionale, sentenza del 27 gennaio 2016, 13/2016, numéros du rôle 6094 e 6095.

Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri (*Raad Voor Vreemdelingenbetwistingen/Conseil du contentieux des étrangers*), sentenza del 15 marzo 2010, n. 40.136 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, sentenza del 13 maggio 2011, n. 61.439 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, decisione del 13 luglio 2015, n. 149 562.

Consiglio per il contenzioso in materia di stranieri, sentenza del 15 febbraio 2017, n. 182 277.

### 3.4.3 Cecia

Corte costituzionale ceca (*Ústavní soud České republiky*), sentenza n. 9/2010 Racc., diventata definitiva nel gennaio 2010.

Corte costituzionale, sentenza del 12 aprile 2016, I.ÚS 425/16.

Corte suprema amministrativa (*Nejvyšší správní soud*), sentenza del 17 settembre 2010, MY v Ministry of Interior, 2 Azs 14/2010-92 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte suprema amministrativa, sentenza del 6 marzo 2013, JJ/Ministero dell'Interno, 3 Azs 6/2011-96 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte suprema amministrativa, sentenza del 24 luglio 2013, DB/Ministero dell'Interno, 4 Azs 13/2013-34 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte suprema amministrativa, sentenza del 24 maggio 2016, 4 Azs 98/2016 -20.

Corte suprema amministrativa, sentenza del 12 settembre 2016, n. 5 Azs 195/2016-22, *MO/Ministero dell'Interno*.

Corte suprema amministrativa, sentenza del 5 gennaio 2017, n. 2 Azs 222/2016-24, *JDCV/Ministero dell'Interno*.

Corte suprema amministrativa, sentenza del 12 gennaio 2017, n. 5 Azs 229/2016-44, *OO/Ministero dell'Interno*.

### 3.4.4 Francia

Consiglio di Stato (*Conseil d'Etat*), sentenza del 4 marzo 2013, *ELENA e altri*, ricorsi nn. 356490, 356491, 356629.

Consiglio di Stato, sentenza del 13 novembre 2013, *La Cimade et M. XXXXXXXX*, nn. 349735 e 349736, ECLI:FR:CEASS:2013:349735.20131113.

Consiglio di Stato, sentenza del 10 ottobre 2014, *Association ELENA e altri, Association FORUM REFUGIES-COSI*, ricorsi nn. 375474 e 375920, in *Contentieux des réfugiés, Jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour nationale de droit d'asile, Année 2014*, 2015, pagg. 13-16.

Consiglio di Stato, sentenza del 5 giugno 2015, *OPRA/M. B.*, n. 376783, ECLI:FR:CE SSR:2015:376783.20150605.

Consiglio di Stato, sentenza del 17 giugno 2015, *OPRA c. M. S.*, n. 369021 ECLI:FR:CE SSR:2015:369021.20161017.

Consiglio di Stato, sentenza del 17 ottobre 2016, *Mme B.A.*, n. 393852, ECLI:FR:CECHS:2016:393852.20161017.

Consiglio di Stato, sentenza del 30 novembre 2016, *M. A.B.*, n. 388766, ECLI:FR:CECHS:2016:388766.20161130.

Consiglio di Stato, sentenza del 30 dicembre 2016, *Association ELENA e Others*, ricorsi nn. 395058, 395075, 395133, 395383, ECLI:FR:CECHR:2016:395058.20161230.

### 3.4.5 Germania

Tribunale amministrativo di Aquisgrana (*Verwaltungsgericht Aachen*), sentenza del 12 ottobre 2015, 8 K 299/15.A.

Tribunale amministrativo superiore, Baden-Württemberg, sentenza del 24 giugno 2015, A 6 S 1259/14.

Tribunale amministrativo di Berlino , sentenza dell'11 settembre 2016, 33 K 152/15.A.

Tribunale amministrativo di Treviri, sentenza del 25 settembre 2015, 2 K 185/14.TR.

Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*), sentenza del 15 gennaio 2008, *BVerwG 1 C 17.07*, DE:BVerwG:2008:150108U1C17.07.0,

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 9 dicembre 2010, BVerwG 10 C 13.09, BVerwG:2010:091210U10C13.09.0.

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 4 settembre 2012, BVerwG 10 C 13.11, BVerwG:2012:040912U10C13.11.0.

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 5 settembre 2013, causa 10 C 1.13, DE:BVerwG:2013:050913U10C1.13.0.

Tribunale amministrativo federale, decisione del 19 marzo 2014, 10 B 6/14, DE:BVerwG:2014:190314B10B6.14.0.

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 17 giugno 2014, BVerwGE 10 C 7.13, BVerwG:2014:170614U10C7.13.0, punto 26, disponibile in inglese all'indirizzo: [www.bverwg.de](http://www.bverwg.de).

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 17 settembre 2015, case 1 C 26.14, DE:BVerwG:2015:170915U1C26.14.0.

Tribunale amministrativo federale, sentenza del 14 dicembre 2016, BVerwG 1 C 4.16, BVerwG:2016:141216U1C4.16.0

Corte amministrativa federale, decisioni del 23 marzo 2017, 1 C 17.16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C17.16.0; 1 C 18/16.16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C18.16.0 e 1 C 20.16, ECLI:DE:BVerwG:2017:230317B1C20.16.0.

Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), sentenza del 14 maggio 1996, 2 BvR 1938/93, BVerfGE 94.

Corte costituzionale federale, sentenza del 15 maggio 1996, 2 BvR 1507/93, BVerfGE 94, 115.

Corte federale di giustizia (*Bundesgerichtshof*), ordinanza del 7 luglio 2016, causa VZB 21/16, DE:BGH:2016:070716BVZB21.16.0.

Corte amministrativa federale, sentenza 17 giugno 2010, VZB/13/10.

Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht*), sentenza del 1º giugno 2017, 1 C 9.17, ECLI:DE:BVerwG:2017:010617U1C9.17.0.

Tribunale amministrativo superiore dell'Assia, sentenza del 4 novembre 2016, 3 A 1292/16.

### 3.4.6 Grecia

Consiglio di Stato, sentenze n. 2347/2017 (plenaria) (in greco) e n. 2348/2017 (plenaria).

### 3.4.7 Irlanda

Alta Corte, sentenza del 28 ottobre 2011, LH/Minister for Justice, [2011] IEHC 406.

Alta Corte, sentenza del 13 dicembre 2011, JK (Uganda)/Minister for Justice and Equality, [2011] IEHC 473.

Alta Corte, sentenza del 26 luglio 2017, U/Refugee Appeals Tribunal e altri [2017] IEHC 490.

### 3.4.8 Italia

Corte di Cassazione, sentenza dell'8 settembre 2011, n. 18493/2011.

### 3.4.9 Paesi Bassi

Consiglio di Stato (*Raad van State*), sentenza del 19 febbraio 2016, causa 201505706/1/V3, NL:RVS:2016:563.

Consiglio di Stato, sentenza del 13 aprile 2016, nn. 201506502/1/V2 e 201507952/1/V2 (sintesi in inglese delle sentenze nel link di seguito), ECLI:NL:RVS:2016:890 e ECLI:NL:RVS:2016:891.

Consiglio di Stato, sentenza del 14 settembre 2016, 201603036/1/V2, ECLI:NL:RVS:2016:2474 (cfr. traduzione in lingua inglese non ufficiale dell'UNHCR).

Consiglio di Stato, sentenza del 1º febbraio 2017, n. 201606592/1/V2, ECLI:NL:RVS:2017:210.

Consiglio di Stato, sentenza del 18 gennaio 2017, n. 201608443/1/V3.

Tribunale distrettuale dell'Aja, sentenza del 13 giugno 2016, AWB 16/10406, ECLI:NL:RBDHA: 2016:6624 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Tribunale distrettuale di Zwolle, sentenza del 24 maggio 2011, AWB 11/38687 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

### **3.4.10 Polonia**

Tribunale amministrativo regionale di Varsavia, sentenza del 13 giugno 2012, V SA/Wa 2332/11.

Tribunale amministrativo supremo, sentenza del 24 luglio 2011, II OSK 557/10 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

### **3.4.11 Repubblica slovacca**

Corte suprema, sentenza del 17 gennaio 2012, *MS/Ministero dell'interno della Repubblica slovacca, 1Sža/59/2011* (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

### **3.4.12 Slovenia**

Corte costituzionale (*Ustavno sodišče*), sentenza del 26 maggio 2005, Up - 338/05-11U-I176/05.

Corte suprema, sentenza del 16 dicembre 2009, I U 63/2011 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

### **3.4.13 Svezia**

Corte d'appello per la migrazione, sentenza del 24 ottobre 2011, UM 2599-11 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte d'appello per la migrazione, sentenza dell'11 giugno 2012, UM 9681-10, MIG:2012:9 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

Corte d'appello per la migrazione, sentenza del 20 agosto 2015, UM 3266-14 (cfr. sintesi in inglese nell'EDAL).

### **3.4.14 Regno Unito**

Corte suprema, sentenza del 19 febbraio 2014, *R (on the application of EM (Eritrea)/Secretary of the Home Department [2014])* UKSC 12.

Alta Corte di giustizia, *Queen's Bench Division (Administrative Court)*, sentenza del 5 agosto 2016, *Ibrahim & Abasi/Secretary of State for the Home Department*, causa n. CO/5201/2015&CO/5067/2015.

## **3.5 Organi giuridici di Stati terzi**

Svizzera, Tribunale amministrativo federale (*Bundesverwaltungsgericht/Tribunal administratif fédéral*), sentenza del 30 gennaio 2009, Abt. V, E-533/2009.

Svizzera, Tribunale amministrativo federale, sentenza del 16 agosto 2011, D-2076/2010 (*BVGE 2011/35*).

Svizzera, Tribunale amministrativo federale, sentenza del 9 ottobre 2013, D-3349/2013.

Svizzera, Tribunale amministrativo federale, sentenza del 12 marzo 2015, causa n. E-6629/2014, BVGE 2015/4, E.4.3.

Svizzera, Tribunale amministrativo federale, sentenza del 13 marzo 2015, causa E-641/2015, *BVGE 2015/9*, considerazione 8.

Svizzera, Corte Federale (*Bundesgericht/Tribunal fédéral*), sentenza del 2 maggio 2016, causa *2C\_207/2016*, punto 4.

Svizzera, Corte Federale, sentenza del 26 aprile 2017, cause riunite *2C\_1052/2016 e 2C\_1053/2016*.

# Allegato B — Metodologia

## Metodologia per l'elaborazione di questa analisi

Pur cercando di operare per quanto possibile nel quadro della metodologia dell'EASO per l'intera serie di guide per lo sviluppo professionale, la costruzione di questa analisi, come uno dei quattro temi trattati nell'ambito della convenzione tra l'IARLJ-Europe e l'EASO per elaborare materiale didattico fondamentale per la formazione giudiziaria, ha richiesto un approccio modificato. Come già osservato nella sezione relativa ai contributi (pag. 3), l'analisi è frutto del lavoro di un team redazionale di esperti che si è occupato della redazione e di un team editoriale, composto esclusivamente da giudici, che si è occupato della revisione, dell'orientamento e della supervisione generale del lavoro di redazione.

### Fase preparatoria

Durante la fase preparatoria, il team editoriale, in consultazione con il team redazionale, ha discusso e deciso l'ambito, la struttura e il contenuto dell'analisi. Sulla base di quanto stabilito dal team editoriale, il team redazionale ha elaborato:

1. una bibliografia provvisoria delle risorse e dei materiali disponibili sull'argomento;
2. una raccolta provvisoria della giurisprudenza pertinente;
3. un campione del documento in corso di elaborazione;
4. una relazione preparatoria di riferimento contenente la struttura dettagliata provvisoria dell'analisi e una relazione sullo stato di avanzamento del progetto.

Questi materiali sono stati presentati al team editoriale, che ha fornito linee di indirizzo generali e indicazioni più specifiche sotto forma di istruzioni per guidare il team redazionale nell'ulteriore elaborazione dell'analisi e della raccolta della giurisprudenza.

### Fase di redazione

Il team redazionale ha elaborato una versione preliminare dell'analisi e della raccolta della giurisprudenza, attenendosi allo stile delle guide dell'EASO ed effettuando la ricerca di documenti e l'analisi del materiale normativo e giurisprudenziale, del materiale per la formazione e di altri documenti pertinenti quali libri, relazioni, commentari, orientamenti e articoli tratti da fonti affidabili. Sotto il coordinamento del responsabile del team, le diverse sezioni dell'analisi e della raccolta della giurisprudenza sono state assegnate ai vari membri del team, che hanno provveduto ad una prima stesura. La prima stesura di ogni sezione è stata esaminata e discussa dagli altri membri del team, quindi rielaborata con le opportune modifiche alla luce di tali discussioni.

La prima stesura dell'analisi completa elaborata dal team redazionale è stata trasmessa al team editoriale, incaricato di effettuare la revisione al fine di fornire assistenza al team redazionale nell'obiettivo di migliorare la qualità. Il team editoriale ha quindi fornito ulteriori istruzioni al team redazionale relativamente alla struttura, al formato e al contenuto dell'analisi. Alla luce di tali istruzioni, il team redazionale ha apportato ulteriori modifiche e ha presentato una seconda stesura al team editoriale che è stata rivista e sono state raccomandate ulteriori modifiche.

## Consultazione esterna

La versione preliminare dell’analisi giuridica e della raccolta della giurisprudenza è stata presentata dall’EASO alla rete EASO di membri degli organi giurisdizionali, all’UNHCR e al forum consultivo dell’EASO, che sono stati invitati ad esaminare il materiale e a fornire indicazioni al fine di aiutare il team editoriale a migliorarne ulteriormente la qualità. Nell’ambito di questo processo, sono stati interpellati un giudice della CGUE e un giudice della Corte EDU, che hanno trasmesso le proprie osservazioni.

Le indicazioni ricevute sono state prese in considerazione dal team editoriale, che ha stabilito le modifiche da apportare al testo. Le revisioni sono state effettuate da un gruppo di esperti sotto la supervisione del team editoriale. Le ultime modifiche sono state poi apportate dal team editoriale.

# Allegato C — Bibliografia scelta

## 1. Documenti ufficiali

Commissione europea, *Annexes to the Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection Impact Assessment*, 21 ottobre 2009, SEC (2009) 1376 (parte II).

Commissione europea, *Commission Staff Working Document accompanying Document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system — Annex to the communication on the evaluation of the Dublin system {COM(2007) 299 final}*, SEC(2007) 742.

Commissione europea, *Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection - Impact Assessment*, 21 ottobre 2009, SEC (2009) 1376.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, 3 dicembre 2008, COM(2008) 820 final.

Commissione europea, *Raccomandazione dell' 1.10.2015 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio*, C C(2015) 6250 final.

Commissione europea, *Infringement Decisions: Implementation of Common European Asylum System; Hungarian Asylum Legislation*, 10 dicembre 2015.

Consiglio dell'Unione europea, *Note of the Presidency of 22 March 2013*, ST 7695 2013 INIT.

Consiglio dell'Unione europea, *Posizione del Consiglio del 6 giugno 2013*, ST 8260 2013 REV 2 ADD 1.

Consiglio europeo, *Conclusioni della presidenza*, Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99, Bruxelles.

Consiglio europeo, *Dichiarazione EU-Turchia*, 18 marzo 2016, comunicato stampa n. 144/16.

EASO, *Articolo 15, lettera c, della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, dicembre 2014.

EASO, *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, 2018.

EASO, *Esclusione: Articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, 2016.

EASO, *Rapporto COI, Somalia centrale e meridionale — La situazione nel paese: una sintesi*, agosto 2014.

## 2. Pubblicazioni

### 2.1 Materiali di riferimento

Battjes, H., *European Asylum Law and International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2006).

- Boeles, P., den Heijer, M., Lodder, G., e Wouters, K., *European Migration Law* (2<sup>a</sup> ed., Intersentia, 2014).
- Goodwin-Gill, G.S., e McAdam, J., *The Refugee in International Law* (3<sup>a</sup> ed., OUP, 2007).
- Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees in International Law* (vol. I e II, A.W. Sitjhoff, 1966 e 1972).
- Hailbronner, K., e Thym, D. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law, A Commentary* (2<sup>a</sup> ed., C.H. Beck, Hart & Nomos, 2016).
- Hathaway, J.C., *The Rights of Refugees under International Law* (CUP, 2005).
- Hathaway, J.C., e Foster, M., *The Law of Refugee Status* (2<sup>a</sup> ed., CUP, 2014).
- Peers, S., Moreno-Lax, V., Garlick, M., e Guild, E. (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law* (testo e commento): Seconda edizione rivista. Vol. 3: EU Asylum Law (2nd edn, Brill, 2015).
- Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy* (Hart Publishing, 2014).
- Zimmermann, A., *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees — A Commentary* (OUP, 2011).

## 2.2 Pubblicazioni dell'UNHCR

- UNHCR, *Global Consultations on International Protection/ Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 maggio 2001.
- UNHCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2005.
- UNHCR, *The European Asylum Procedures Directive in Legal Context*, 2006.
- UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, marzo 2010.
- UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979, nuova edizione del dicembre 2011.
- UNHCR, *Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on common procedures for the granting and withdrawing international protection status (Recast) COM(2011) 319 final*, gennaio 2012.
- UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012.
- UNHCR, *UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, 2012.
- UNHCR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Germany*, 2012.
- UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012.
- UNHCR, *The Case Law of the European Regional Courts: The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: Refugees, Asylum-Seekers, and Stateless Persons*, 2015.
- Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Note on Non-Refoulement*, 23 agosto 1977, UN Doc EC/SCP/2.
- Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 8 (XXVIII): Determination of Refugee Status*, 12 ottobre 1977.
- Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 30 (XXXIV): The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, 20 ottobre 1983.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 41 (XXXVII): General Conclusion on International Protection*, 13 ottobre 1986.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 58 (XL): Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection*, 13 ottobre 1989.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 64: Refugee Women and International Protection*, 5 ottobre 1990.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 73: Refugee Protection and Sexual Violence*, 8 ottobre 1993.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 77 (XLVI): General Conclusion on International Protection*, 20 ottobre 1995.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 79 (XLVII): General Conclusion on International Protection*, 11 ottobre 1996.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 81 (XLVIII): General Conclusion on International Protection*, 17 ottobre 1997.

Comitato esecutivo dell'UNHCR, *Conclusion No. 105 (LVII): Conclusion on Women and Girls at Risk*, 6 ottobre 2006.

## 2.3 Organi delle Nazioni Unite per i diritti umani

Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, *General Comment No. 1 on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, 16 settembre 1998, allegato a UN Doc A/53/44.

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (OHCHR), *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ('Istanbul Protocol')*, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1.

Comitato sui diritti dell'infanzia (2009), *Commento generale n. 12 — Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, UN Doc. CRC/C/GC/12, 1 luglio 2009.

Commissione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, *General Recommendation No. 32 on the Gender-Related Dimensions of Refugee Status, Asylum, Nationality and Statelessness of Women*, 14 novembre 2014, UN Doc CEDAW/C/GC/32.

Comitato dei diritti umani, *General Comment No 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)*, 10 marzo 1992, in UN Doc HRI/GEN/1/Rev.1.

Comitato dei diritti umani, *General Comment No 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, 26 maggio 2004, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

## 2.4 Pubblicazioni delle istituzioni europee

EASO, *La pratica di valutazione dell'età in Europa*, dicembre 2013.

EASO, *Rapporto COI, Somalia centrale e meridionale — La situazione nel paese: una sintesi*, agosto 2014.

EASO, *Articolo 15, lettera c, della direttiva «qualifiche» (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, dicembre 2014.

EASO, *Esclusione: articoli 12 e 17 della direttiva qualifiche (2011/95/EU) — Un'analisi giuridica*, 2016.

EASO, *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, 2018.

EASO, *Un'introduzione al sistema europeo comune di asilo per i giudici — Un'analisi giuridica*, agosto 2016.

EASO, *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) — Un'analisi giuridica*, dicembre 2016.

EASO, *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica*, 2018.

EASO e Frontex, *Practical Guide: Access to the Asylum Procedure*, 2016.

Commissione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* 24 ottobre 2000, COM (2000) 578 final.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, [2001] GU C 304E del 30.10.2001, pag. 192, COM/2001/0447 final, 30 ottobre 2001 (proposta della Commissione Dublino II).

Commissione europea, *Proposta modificata di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* 18 giugno 2002, COM (2002) 326 final.

Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents*, 2 giugno 2003, COM (2003) 323.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, 3 dicembre 2008, COM(2008) 820 final.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, COM/2008/820 final, 8 dicembre 2008 (proposta della Commissione Dublino III).

Commissione europea, *Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, 21 ottobre 2009, COM (2009) 554 definitivo.

Commissione europea, *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, 1 giugno 2011, COM (2011) 319 final.

Commissione europea, *Detailed Explanation of the Amended Proposal accompanying the document Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast)*, 1 giugno 2011, COM (2011) 319 final ANNEX.

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea riguardante la posizione del Consiglio sull'adozione di una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, 10 giugno 2013, COM (2013) 411 final

Commissione europea, proposta (cfr. Unione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale*

*presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro*, COM (2014) 382 final

Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*, 6 aprile 2016, COM(2016) 197 final.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*, 13 luglio 2016, COM (2016) 467 final.

Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, 4 maggio 2016, COM (2016) 270 final.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Access to Effective Remedies: The Asylum-Seeker Perspective*, settembre 2010.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, 2<sup>a</sup> ed., 2014.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU Common List of Safe Countries of Origin*, marzo 2016.

## 2.5 Pubblicazioni dell'IARLJ

IARLJ, *Asylum Law*, 1<sup>a</sup> Conferenza giudiziaria internazionale, 1-2 dicembre 1995, Londra, Regno Unito, 1996.

IARLJ, *Refugee e Asylum Law: Assessing the Scope for Judicial Protection*, 2<sup>a</sup> conferenza mondiale, 9-11 gennaio 1997, Nijmegen, Paesi Bassi, 1997.

IARLJ, *The Realities of Refugee Determination on the Eve of a New Millennium: The Role of the Judiciary / Les réalités de la détermination du statut de réfugié à l'aube du nouveau millénaire: Rôle du système judiciaire*, 3<sup>a</sup> conferenza mondiale, ottobre 1998, Ottawa, Canada, 1999.

IARLJ, *The Changing Nature of Persecution / La nature changeante de la persécution*, 4<sup>a</sup> conferenza mondiale, ottobre 2000, Berna, Svizzera, 2001.

IARLJ, *Forced Migration e the Advancement of International Protection /Migración forzada y el avance de la protección internacional*, 7<sup>a</sup> conferenza mondiale, 6-9 novembre 2006, Città del Messico, 2006.

IARLJ, *A Manual for Refugee Law Judges Relating to the European Council Qualification Directive 2004/84/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007.

IALRJ, *Where to Now: Charting the Future Course of International Protection*, atti dell'ottava conferenza mondiale, 28-30 gennaio 2009, Città del Capo, Sud Africa, 2009.

IARLJ, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection Claims under the EU Qualification Directive: Judicial Criteria and Standards*, redatto da J. Barnes e A. Mackey, 2013.

Chlebny, J., *Power of the Judge vis-à-vis New Facts that Happened after Examination of the Claim by the Administrative Authority*, IARLJ, 9<sup>a</sup> conferenza mondiale a Bled, 2011.

Dörig, H. *The Test Applied by the Courts on Judicial Review*, IARLJ, conferenza mondiale a Città del Capo, 2009, pagg. 226-236.

## 2.6 Pubblicazioni di ONG ad altri

Comitato Helsinki per i diritti umani dell’Ungheria, *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, 2011.

Croce Rossa, Ufficio UE, *Opinion of the National Red Cross Societies of the Member States of the European Union and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies on the Proposal for a Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (qualification Directive) and the Proposal for a Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (Asylum Procedures Directive)*, maggio 2010.

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM (2011) 139 final*, settembre 2011.

ECRE, *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 2014.

ECRE e Vluchtelingenwerk Nederland, *The Application of the EU Charter of Fundamental Rights to Asylum Procedural Law*, 2014.

Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, *The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001*, 2002.

Rete europea dei Consigli di giustizia, *Independence and Accountability of the Judiciary*, 2013-2014.

## 2.7 Testi accademici

Blake, N., e Husain, R., *Immigration, Asylum and Human Rights* (OUP, 2003).

Bobek, M., «Why Is There no Principle of “Procedural Autonomy” of the Member States?», in B. De Witte and H.-W. Michlitz (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States* (Intersentia, 2011), pagg. 305-325.

Cherubini, F., *Asylum Law in the European Union* (Routledge, 2014).

Clayton, G., *Textbook on Immigration and Asylum Law* (2<sup>a</sup> edizione, OUP, 2006).

Costello, C., *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?*, EJML (2005), pagg. 35-69.

Costello, C., «The European Asylum Procedures Directive in Legal Context», *UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper No134*, 2006.

Costello, C., e Hancox, E., «The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum-Seeker and the Vulnerable Refugee», in V. Chetail, P. De Bruycker e F. Maiani (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (Brill/Nijhoff, 2016), pagg. 375-445.

Dörig, H. *Germany: The Handling of Leading Asylum Cases by National Courts*, IJRL (2013), pagg. 373-376.

Duchrow, J., «Sichere Drittstaaten und Asylverfahren — Das Richtlinienumsetzungsgesetz im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte», in R. Hofmann (a cura di), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht: eine kritische Zwischenbilanz* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2008), pagg. 99-114.

Filzwieser, Ch., e Sprung, A., *Dublin III-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2014.

- Gil-Bazo, M., *The Safe third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection: Assessing State Practice*, Netherlands Quarterly of Human Rights (2015), pagg. 42-77.
- Goudappel, F., e Raulus, H., (a cura di), *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals e Human Rights* (TMC Asser Press, 2011).
- Hailbronner, K., *Immigration and Asylum Law and Policy in the European Union* (Kluwer Law International, 2000).
- Hofmann, R., e Donath, P., «Die Asylverfahrensrichtlinie unter besonderer Berücksichtigung völkerrrechtlicher Standards», in R. Hofmann e T. Löhr (a cura di), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht: eine kritische Zwischenbilanz* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2008), pagg. 19-46.
- Hofmann, R., e Löhr, T., «Introduction to Chapter V: Requirements for Refugee Determination Procedures», in A. Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP, 2010), pagg. 1081-1128.
- Hruschka, K., e Maiani, F., Article 2 APD (recast), in K. Hailbronner e D. Thym (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law — A Commentary* (2<sup>a</sup> edizione, C.H. Beck, Hart & Nomos, 2016).
- Hyndman, P., *The 1951 Convention e Its Implications for Procedural Questions*, IJRL (1994), pagg. 245-252.
- Kälin, W., Caroni, M., e Heim, L., «Article 33», in A. Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol — A Commentary* (OUP, 2011).
- Kjaergaard, E., *The Concept of «Safe Third Country» in Contemporary European Refugee Law*, IJRL (1994), pagg. 649-655.
- Kuijer, M. *Effective Remedies as a Fundamental Right* (European Judicial Training Network, 2014).
- Lambert, H., McAdam, J., e Fullerton, M., *The Global Reach of European Refugee Law* (CUP, 2013).
- Lauwaars, R.H., *The Application of Community Law by National Courts Ex Officio*, Fordham International Law Journal (2007), pagg. 1161-1173.
- Lavenex, S., *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe* (CEU Press, 2010).
- Mikolajczyk, B., «Legal Aid for Applicants for International Protection», in V. Chetail, P. De Bruycker e F. Maiani (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law* (Brill/Nijhoff, 2016), pagg. 446-470.
- Noll, G., *Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?*, IJRL (2005), pagg. 542-573.
- Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. E Ward, A., (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights (A Commentary)* (C.H. Beck, Hart & Nomos, 2014).
- Post, D., e Niemann, A., *Framing German and European Asylum Policy: The Case of the «Safe Third Country» Concept* (Dresdner Arbeitspapiere Internationale Beziehungen 14, 2005).
- Potacs, M., *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, Europarecht (2009), pag. 465 e segg.
- Prechal, S., e Widdershoven, R.J.G.M., *Redefining the Relationship between «Rewe Effectiveness» e Effective Judicial Protection*, Review of European Administrative Law (2011).
- Prechal, S., «The Court of Justice e Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?», in C. Paulussen, T. Takács, V. Lazić e B. Van Rompuy (a cura di), *Fundamental Rights in International and European Law* (TMC Asser Press, 2016), pagg. 143-157.
- Rainey, B., Wicks, E., e Ovey, C., Jacobs, *White & Ovey: The European Convention on Human Rights* (6<sup>a</sup> edizione, OUP, 2014).

- Reneman, M., *Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy*, IJRL (2013), pagg. 717-748.
- Safjan, M., *A Union of Effective Judicial Protection* (King's College London, 2014).
- Schabas, W., *The European Convention on Human Rights. A Commentary* (OUP, 2015).
- Spijkerboer, T., *Subsidiarity and Arguability: the European Court of Human Rights Case Law on Judicial Review in Asylum Cases*, IJRL (2009), pagg. 48-74.
- Spijkerboer, T., e Arbaoui, Y., «Council Directive 2005/84/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status», in K. Hailbronner (ed.), *EU Immigration and Asylum Law — Commentary* (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2010), pagg. 1227-1350.
- Staffans, I., *Evidentiary Standards of Inquisitorial versus Adversarial Asylum Procedures in the Light of Harmonisation* (European Public Law, 2008).
- Staffans, I., *Judicial Protection and the New European Asylum Regime*, EJML (2010) 273-297.
- Strik, T., «Procedures Directive: An Overview», in K. Zwaan (a cura di), *The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States* (Wolf Legal Publishers, 2008) pagg. 7-19.
- Thomas, R. *Administrative Justice and Asylum Appeals: A Study of Tribunal Adjudication* (Hart Publishing, 2011).
- Van Cleynenbreugel, P., *Case C-69/10, Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Judgment of the Court of Justice (Second Chamber) of 28 July 2011*, Common Market Law Review (2012), pagg. 327-348.
- van Dijk, P., van Hoof, F., van Rijn, A., and Zwaak, L., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (4<sup>a</sup> edizione, Intersentia, 2006).
- Vedsted-Hansen, J., «Common EU Standards on Asylum — Optional Harmonisation and Exclusive Procedures?», in E. Guild e P. Minderhoud (a cura di), *The First Decade of EU Migration and Asylum Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 2012), pagg. 255-271.
- Vedsted-Hansen, J., «The Asylum Procedures and the Assessment of Asylum Requests», in V. Chetail e C. Bauloz (a cura di), *Research Handbook on International Law and Migration* (Edward Elgar, 2014), pagg. 439-458.
- Vedsted-Hansen, J., «Article 7 (Private Life, Home and Communications)», in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner e A. Ward (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (Hart Publishing, 2014), pagg. 153-182.
- Vedsted-Hansen, J., «Asylum Procedures Directive 2013/32/EU», in K. Hailbronner e D. Thym (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law — A Commentary* (2<sup>a</sup> edizione, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016), pagg. 1284-1380.
- Velluti, S., *Reforming the Common European Asylum System: Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts* (Springer, 2014).
- Weinzierl, R., *Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand: Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen Regelungen über sichere UE-Staaten und sichere Drittstaaten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem UE-Recht und dem deutschen Grundgesetz* (Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009).
- Zalar, B., *Constitutionalisation of the Implementing Act of the Procedures Directive*, EJML (2008).
- Zalar, B., *Comments on the Court of Justice of the EU's Developing Case Law on Asylum*, IJRL (2013), pagg. 377-381.

Zieck, M., «Article 35/Article II», in A. Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP, 2011), pagg. 1459-1525.

Zimmermann, A., e Mahler, C., «Article 1 A, para. 2», in A. Zimmermann (a cura di), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP, 2011), pagg. 281-465.

Zwaan, K., (a cura di), *The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States* (Wolf Legal Publishers, 2008).

## **Per contattare l'UE**

### **Di persona**

I centri di informazione Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare l'indirizzo del centro più vicino sul sito [https://europa.eu/european-union/contact\\_it](https://europa.eu/european-union/contact_it)

### **Telefonicamente o per email**

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è contattabile:

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (presso alcuni operatori queste chiamate possono essere a pagamento),
- al numero +32 22999696, oppure
- per e-mail dal sito [https://europa.eu/european-union/contact\\_it](https://europa.eu/european-union/contact_it)

## **Per informarsi sull'UE**

### **Online**

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali:

[https://europa.eu/european-union/index\\_it](https://europa.eu/european-union/index_it)

### **Pubblicazioni dell'UE**

È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni dell'UE gratuite e a pagamento dal sito

<http://publications.europa.eu/it/publications>

Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più esemplari contattando Europe Direct o un centro di informazione locale (cfr. [https://europa.eu/european-union/contact\\_it](https://europa.eu/european-union/contact_it)).

### **Legislazione dell'UE e documenti correlati**

La banca dati Eur-Lex contiene la totalità della legislazione UE dal 1952 in poi in tutte le versioni linguistiche ufficiali:

<http://eur-lex.europa.eu>

### **Open Data dell'UE**

Il portale Open Data dell'Unione europea (<http://data.europa.eu/euodp/it>) dà accesso a un'ampia serie di dati prodotti dall'Unione europea. I dati possono essere liberamente utilizzati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali.



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea