



Analisi giuridica

# Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE)



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

2020



**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 qualifiche (direttiva 2011/95/UE);
- guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi di origine.
- il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo;
- norme giuridiche relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (direttiva 2013/33/UE sulle condizioni di accoglienza);
- vulnerabilità nel contesto delle domande di protezione internazionale.

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 ulteriori 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>.



Analisi giuridica

# **Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE)**

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

2020

Manoscritto completato nell'aprile 2020.

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

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

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020

Illustrazione di copertina: baldyrgan © Shutterstock

Foto di copertina: Vladstudioraw, © iStock, 27 August 2016

Print	ISBN 978-92-9476-496-6	doi:10.2847/174004	BZ-04-19-298-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9476-498-0	doi:10.2847/218774	BZ-04-19-298-IT-N

© Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, 2020

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

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

# Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) è un'Agenzia dell'Unione europea che svolge un ruolo primario nello sviluppo concreto del sistema europeo comune di asilo. È stato creato 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.

L'articolo 6 del regolamento che istituisce l'EASO <sup>(1)</sup> specifica che l'Agenzia organizza e sviluppa moduli e strumenti di formazione destinati ai membri degli organismi giurisdizionali negli Stati membri. A tal fine, l'EASO si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti tenendo conto della cooperazione dell'UE in tale settore, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali.

---

<sup>(1)</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).

## Autori

Questo documento è stato redatto da un gruppo di lavoro costituito dai giudici **Aikaterini Koutsopoulou** (Grecia, co-coordinatore del gruppo di lavoro), **Marie-Cécile Moulin-Zys** (Francia, co-coordinatore del gruppo di lavoro), **Ute Blum-Idehen** (Germania) e **Otto P. G. Vos** (Paesi Bassi), dai collaboratori giuridici presso il tribunale **Thomas Gruber** e **Katharina Pernsteiner** (Austria) e **Marina Pier** (Paesi Bassi) nonché da **Samuel Boutruche**, coordinatore delle azioni giudiziarie presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Si ringrazia in particolare **Jeff Walsh**, funzionario di collegamento presso l'UNHCR, per i suoi preziosi contributi nel corso di tutto il processo di redazione.

I membri del gruppo di lavoro sono stati invitati a tale scopo dall'EASO conformemente alla metodologia di cui all'appendice C. Il processo di assunzione dei membri del gruppo di lavoro si è svolto in conformità al processo concordato tra l'EASO e i membri della rete EASO di membri degli organi giudiziari, compresi i rappresentanti dell'International Association of Refugee and Migration Judges (IARMJ) [Associazione internazionale dei giudici per i rifugiati e la migrazione] e dell'Association of European Administrative Judges [Associazione dei giudici amministrativi europei].

Lo stesso gruppo di lavoro si è riunito in tre occasioni, a marzo, giugno e ottobre del 2019, presso la sede dell'EASO a La Valletta, Malta. Ad agosto si è svolta una riunione separata dei coordinatori del gruppo di lavoro.

Osservazioni sul progetto di discussione sono state espresse da singoli membri della rete di organi giudiziari dell'EASO, vale a dire i giudici Jacek Chlebny (Polonia), Ildiko Figula (Ungheria), Concepción Mónica Montero Elena (Spagna) e Bostjan Zalar (Slovenia, presidente di IARMJ-Europe). Osservazioni sono state presentate anche da membri del forum consultivo dell'EASO, in particolare dal Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE), dal Consiglio olandese per i rifugiati, dall'ufficio UE della Croce Rossa e dall'ONG Accem. In conformità del regolamento istitutivo dell'EASO, l'UNHCR è stato invitato a presentare osservazioni sulla bozza di analisi giuridica, come di fatto è avvenuto.

Sono state presentate ulteriori osservazioni sulla bozza dal giudice Lars Bay Larsen della Corte di giustizia dell'Unione europea, a titolo personale.

La presente analisi giuridica sarà aggiornata conformemente alla metodologia di cui all'appendice C.

# Prefazione

L'analisi mira a fornire ai membri degli organi giudiziari uno strumento pratico per comprendere le disposizioni della **direttiva 2013/33/UE sulle condizioni di accoglienza (rifusione)**, finalizzata a conseguire la convergenza tra gli Stati membri dell'UE stabilendo norme comuni relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

L'analisi giuridica è destinata principalmente ai membri degli organi giudiziari degli Stati membri dell'UE che si occupano di ricorsi o revisioni di decisioni riguardanti l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Si presume che il lettore conosca il diritto in materia di protezione internazionale secondo l'applicazione nel quadro del sistema europeo comune di asilo, nonché il diritto e le prassi nazionali relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nello Stato membro in cui egli esercita le sue funzioni giurisdizionali. Questo strumento vuole comunque essere utile per coloro che hanno un'esperienza giudiziaria limitata o nulla in questo settore, ma anche per i giudici con esperienza o specializzati in questo campo.

L'analisi giuridica è integrata da un'appendice che elenca le disposizioni pertinenti e da uno schema decisionale concepito come rapida guida di riferimento ai problemi connessi all'accoglienza. Inoltre, è avvalorata da una raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dalla giurisprudenza nazionale, ove pertinente, citata nel testo dell'analisi stessa. Tale raccolta di giurisprudenza non vuole, né può, essere esaustiva e il lettore è sempre incoraggiato a cercare il materiale pertinente più aggiornato quando si occupa di questioni connesse all'accoglienza.

L'ambito dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è un settore della legislazione in rapida evoluzione e si prevede quindi di aggiornare regolarmente la presente analisi, come del resto avviene per tutte le analisi giuridiche della serie di pubblicazioni dell'EASO.





# Indice

<b>Ufficio europeo di sostegno per l'asilo .....</b>	<b>3</b>
<b>Autori .....</b>	<b>4</b>
<b>Prefazione .....</b>	<b>5</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Introduzione .....</b>	<b>12</b>
1.1. L'adozione della DCA (rifusione) .....	12
1.2. La struttura della DCA (rifusione) .....	13
1.3. La finalità della DCA (rifusione) .....	15
1.4. Stati membri vincolati dalla DCA e dalla sua rifusione .....	17
1.5. La proposta del 2016 della Commissione europea di rifondere la DCA (rifusione) .....	18
1.6. La correlazione tra la DCA (rifusione) e altre fonti del diritto .....	19
1.6.1. Fonti europee .....	19
1.6.2. La convenzione sui rifugiati, il protocollo relativo allo status dei rifugiati e il ruolo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati .....	22
1.6.3. Altre norme di diritto internazionale .....	23
<b>2. Ambito di applicazione .....</b>	<b>25</b>
2.1. Ambito di applicazione sostanziale .....	25
2.2. Ambito di applicazione territoriale .....	30
2.3. Casi in cui la DCA (rifusione) non si applica .....	31
<b>3. Principi fondamentali e definizioni .....</b>	<b>32</b>
3.1. Un livello di vita adeguato e dignitoso .....	32
3.2. I concetti di vulnerabilità e particolari esigenze di accoglienza .....	34
3.3. Valutazione della vulnerabilità .....	37
3.4. Minori e minori non accompagnati .....	38
3.5. L'interesse superiore del minore .....	38
3.6. Valutazione dell'interesse superiore: minori e unità familiare .....	41
<b>4. Residenza e libera circolazione .....</b>	<b>44</b>
4.1. Libera circolazione nel territorio dello Stato ospitante .....	44
4.2. Area assegnata .....	45
4.3. Luogo di residenza .....	46
4.4. Permesso temporaneo di allontanarsi .....	48
4.5. Concessione delle condizioni materiali di accoglienza subordinata all'effettiva residenza .....	48
<b>5. Condizioni non materiali di accoglienza .....</b>	<b>49</b>
5.1. Disposizioni giuridiche, termini e ambito di applicazione .....	49
5.2. Istruzione e scolarizzazione .....	50
5.2.1. Introduzione: il diritto all'istruzione per i minori .....	50
5.2.2. Il diritto all'istruzione nella DCA (rifusione) .....	50

5.3.	Lavoro e accesso al mercato del lavoro .....	52
5.3.1.	Principi generali dell'accesso al mercato del lavoro .....	52
5.3.1.1.	Accesso al mercato del lavoro entro nove mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale ..	52
5.3.1.2.	Trattamento meno favorevole: articolo 15, paragrafo 2, DCA (rifusione) .....	53
5.3.1.3.	Ulteriori considerazioni .....	53
5.3.2.	Formazione professionale .....	54
5.4.	Assistenza sanitaria .....	54
5.4.1.	Ambito di applicazione degli esami medici .....	55
5.4.2.	Accesso all'assistenza sanitaria .....	56
5.4.3.	Contributo finanziario all'assistenza sanitaria .....	56
<b>6.</b>	<b>Condizioni materiali di accoglienza: articolo 2, lettera g), DCA (rifusione) .....</b>	<b>57</b>
6.1.	Disposizioni giuridiche, termine e ambito di applicazione .....	57
6.2.	Disposizioni obbligatorie .....	58
6.3.	Disposizioni facoltative .....	59
6.4.	Obbligo positivo .....	59
6.5.	Base delle informazioni e criteri giuridici per valutare infrazioni relative alle condizioni materiali di accoglienza .....	61
6.6.	Valutazione della «soglia di gravità» in base a tutte le circostanze del caso .....	63
6.7.	Alloggio .....	65
6.7.1.	Forme di alloggio .....	65
6.7.2.	Principi generali in materia di alloggio .....	66
6.7.2.1.	Qualora l'alloggio sia fornito esclusivamente in natura da uno Stato membro .....	66
6.7.2.2.	Qualora l'alloggio non sia fornito in natura o non sia fornito esclusivamente in natura .....	67
6.7.2.3.	«Unità familiare» e «vita familiare» relativamente all'alloggio .....	68
6.7.2.4.	«Comunicazione» e «accesso» .....	69
6.7.3.	L'alloggio nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia europea .....	69
6.7.4.	Modalità diverse .....	71
6.8.	Alimentazione .....	71
6.9.	Abbigliamento .....	72
6.10.	Sussidio economico, buoni e sussidio per le spese giornaliere .....	72
6.11.	Trattamento meno favorevole .....	74
6.12.	Il requisito dei «mezzi sufficienti» per concedere condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria .....	75
<b>7.</b>	<b>Riduzione e revoca delle condizioni materiali di accoglienza: articolo 20 DCA (rifusione) .....</b>	<b>77</b>
7.1.	Introduzione .....	77
7.2.	Motivi per la riduzione e per la revoca .....	79
7.2.1.	Abbandono del luogo assegnato e inosservanza dell'obbligo di presentarsi alle autorità .....	79
7.2.2.	Domanda reiterata .....	80

7.2.3.	Mancata presentazione di una domanda di protezione internazionale non appena possibile .....	80
7.2.4.	Occultamento di risorse finanziarie .....	80
7.2.5.	Grave violazione delle regole dei centri di accoglienza/ comportamento gravemente violento .....	81
7.3.	Norme per le decisioni .....	86
<b>8.</b>	<b>Trattenimento .....</b>	<b>87</b>
<b>9.</b>	<b>Garanzie procedurali e diritto al ricorso .....</b>	<b>89</b>
9.1.	Introduzione .....	91
9.2.	Accesso alle condizioni di accoglienza — Garanzie procedurali .....	91
9.2.1.	L'obbligo di informare il richiedente .....	91
9.2.1.1.	Entro quindici giorni dalla presentazione della domanda .....	91
9.2.1.2.	Informazioni fornite per iscritto in una lingua che il richiedente comprende .....	92
9.2.2.	L'obbligo di rilasciare al richiedente un documento relativo al suo status .....	93
9.3.	Garanzie procedurali speciali per persone vulnerabili .....	94
9.3.1.	L'individuazione di persone con esigenze particolari .....	94
9.3.2.	Garanzie riguardanti le tempistiche e il monitoraggio della valutazione delle vulnerabilità .....	95
9.3.3.	Garanzie procedurali per i minori .....	97
9.4.	Ambito di applicazione del diritto al ricorso previsto dall'articolo 26 DCA (rifusione) .....	97
9.4.1.	Decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici .....	98
9.4.2.	Decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 DCA (rifusione) in materia di «Residenza e libera circolazione» .....	98
9.5.	Condizioni per il ricorso .....	99
9.5.1.	«Riesame in fatto e in diritto» [articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione)] .....	99
9.5.2.	«Udienza dinanzi a un'autorità giurisdizionale» [articolo 26, paragrafi 1 e 2, DCA (rifusione)] .....	99
9.6.	L'articolo 26, paragrafo 1, DCA e l'autonomia procedurale degli Stati membri .....	100
9.7.	Assistenza e rappresentanza legali gratuite .....	100
9.7.1.	Assistenza e rappresentanza legali gratuite concesse «su richiesta» .....	101
9.7.2.	Come devono essere concesse l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite? .....	101
9.7.2.1.	«Verifica delle risorse» .....	102
9.7.2.2.	«Specificamente designati ad assistere e rappresentare i richiedenti» .....	102
9.7.2.3.	«Valutazione della fondatezza» .....	103
	<b>Appendice A — Disposizioni internazionali pertinenti .....</b>	<b>104</b>
	<b>Appendice B — Schema decisionale .....</b>	<b>118</b>
	<b>Appendice C — Metodologia .....</b>	<b>120</b>
	<b>Appendice D — Bibliografia .....</b>	<b>128</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AIDA	Asylum Information Database (banca dati in materia di asilo)
Carta dell'UE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEAS	Common European Asylum System (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 sui rifugiati	Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951), modificata dal relativo protocollo (1967)
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRC	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo
DCA	Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri («direttiva sulle condizioni di accoglienza»)
DCA (rifusione)	Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)
DPA	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 («direttiva sulle procedure di asilo»)
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 («direttiva sulle qualifiche»)
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

ECRE	Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli
ELENA	Rete giuridica europea in materia di asilo (European Legal Network on Asylum)
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
IARMJ	International Association of Refugee and Migration Judges (Associazione internazionale dei giudici per i rifugiati e la migrazione)
ICCPR	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali)
ONG	Organizzazione non governativa
REFG	Rete europea di formazione giudiziaria (European Judicial Training Network)
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)
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UNHCR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

# 1. Introduzione

## 1.1. L'adozione della DCA (rifusione)

Come annunciato nel **piano strategico sull'asilo** <sup>(2)</sup>, il 9 dicembre 2008 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (di seguito «la DCA originaria») <sup>(3)</sup>.

La proposta è stata redatta in base a una relazione di valutazione sull'applicazione della direttiva <sup>(4)</sup>, che ha individuato una serie di irregolarità nelle norme e nelle politiche degli Stati membri. La DCA originaria non ha sempre garantito norme di trattamento adeguate per i richiedenti asilo, in particolare per quanto concerne a) l'accesso al mercato del lavoro, b) garanzie riguardanti il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza, c) le esigenze delle persone vulnerabili, d) il trattenimento ed e) l'ambito di applicazione della direttiva. Inoltre, è stato riconosciuto che norme differenti per il trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili e dei cittadini nazionali vulnerabili potrebbero dar luogo a discriminazioni. La mancanza di condizioni di accoglienza armonizzate potrebbe fare aumentare i movimenti secondari dei richiedenti asilo, imponendo con ciò un'iniqua pressione sulle amministrazioni nazionali e sugli stessi richiedenti asilo.

La grande maggioranza delle modifiche proposte è stata adottata dalla posizione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 <sup>(5)</sup>. Successivamente la Commissione ha presentato la sua proposta modificata, con l'intenzione di promuovere il conseguimento di un autentico sistema europeo comune di asilo (CEAS), **come previsto nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999**.

La proposta del 2008 e quella modificata appartenevano a un pacchetto legislativo nel settore dell'asilo, nell'intento di istituire un CEAS entro il 2012. Tale pacchetto era in linea con il **Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo** <sup>(6)</sup>, adottato il 16 ottobre 2008, che ha ribadito gli obiettivi del **programma dell'Aia** <sup>(7)</sup> e invitato la Commissione europea a presentare proposte per stabilire, al più tardi entro il 2012, una procedura unica in materia di asilo che prevedesse garanzie comuni. Nello stesso quadro, il **programma di Stoccolma** <sup>(8)</sup>, adottato dal Consiglio europeo durante la propria riunione del 10 e dell'11 dicembre 2009, ha sottolineato l'esigenza di istituire entro il 2012 «uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale», fondato su «norme elevate in materia di protezione»

<sup>(2)</sup> Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, «Piano strategico sull'asilo — Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea», COM(2008) 360, 17 giugno 2008.

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</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 relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri — Sintesi della valutazione d'impatto, SEC(2008) 2945, 3 dicembre 2008.

<sup>(5)</sup> Parlamento europeo, Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione) — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (rifusione) [COM(2008) 815 — C6-0477/2008 — 2008/0244(COD)] (GU C 212 E del 5.8.2010, pag. 348).

<sup>(6)</sup> Consiglio dell'Unione europea, «Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo», 24 settembre 2008.

<sup>(7)</sup> Il programma dell'Aia, adottato dal Consiglio europeo nel novembre 2004, invitava la Commissione europea a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti relativi alla seconda fase. Consiglio europeo, «Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea» (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1).

<sup>(8)</sup> Consiglio europeo, «Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1). Cfr. anche Consiglio dell'Unione europea, «Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini», 2 dicembre 2009.

e su «procedure eque ed efficaci», disponendo inoltre che alle persone, indipendentemente dallo Stato membro in cui hanno presentato la loro domanda di protezione internazionale, dovessero essere riservate condizioni di accoglienza di livello equivalente.

La **direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)** [di seguito la «DCA (rifusione)»] <sup>(9)</sup> è stata adottata nel 2013 ed è entrata in vigore il 19 luglio 2013, mentre il termine fissato per il suo recepimento nelle legislazioni nazionali da parte degli Stati membri era il 20 luglio 2015.

La DCA (rifusione) fa riferimento ai programmi dell'Aia e di Stoccolma nei considerando 4 e 5, come indicato di seguito.

#### Considerando 4 DCA (rifusione)

«Nella riunione del 4 novembre 2004 il Consiglio europeo ha adottato il **programma dell'Aia**, determinando gli obiettivi da conseguire nel periodo 2005-2010 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al riguardo, il programma dell'Aia invitava la Commissione europea a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase».

#### Considerando 5 DCA (rifusione)

«Nella riunione del 10-11 dicembre 2009 il Consiglio europeo ha adottato il **programma di Stoccolma**, ribadendo il suo impegno per il raggiungimento dell'obiettivo di istituire, entro il 2012, uno spazio comune di protezione e solidarietà basato su una procedura comune in materia d'asilo e su uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, fondato su norme elevate in materia di protezione e su procedure eque ed efficaci. Il programma di Stoccolma reputa inoltre essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda di protezione internazionale, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza».

## 1.2. La struttura della DCA (rifusione)

La DCA (rifusione) è strutturata in sette capi, che possono essere descritti come segue:

**Tabella 1. Struttura della DCA (rifusione)**

<b>Capo I</b>	<b>Scopo, definizioni e ambito di applicazione</b>	<b>Articoli 1-4</b>
<b>Capo II</b>	<b>Disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza</b>	<b>Articoli 5-19</b>

<sup>(9)</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96).

<b>Capo III</b>	<b>Riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza</b>	<b>Articolo 20</b>
<b>Capo IV</b>	<b>Disposizioni a favore delle persone vulnerabili</b>	<b>Articoli 21-25</b>
<b>Capo V</b>	<b>Mezzi di ricorso</b>	<b>Articolo 26</b>
<b>Capo VI</b>	<b>Azioni volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza</b>	<b>Articoli 27-29</b>
<b>Capo VII</b>	<b>Disposizioni finali</b>	<b>Articoli 30-34</b>

Il **capo I** include lo scopo e l'ambito di applicazione della DCA (rifusione), che sono definiti agli articoli 1 e 3 rispettivamente. L'articolo 2 comprende le definizioni dei termini principali della direttiva, indicando ad esempio in che cosa consistano le «condizioni di accoglienza». L'articolo 4 prevede che gli Stati membri possano stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei loro parenti stretti con specifiche restrizioni.

Il **capo II** include le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza, quali l'obbligo di informare i richiedenti di qualsiasi beneficio riconosciuto, dei loro diritti e obblighi, nonché della possibilità di assistenza (articolo 5) e l'obbligo di rilasciare la necessaria documentazione (articolo 6). L'articolo 7 tratta la residenza e la libera circolazione dei richiedenti, mentre gli articoli da 8 a 11 riguardano il loro trattenimento. L'articolo 12 concerne l'obbligo di mantenere l'unità del nucleo familiare e gli articoli da 13 a 19 riguardano gli obblighi specifici in capo agli Stati membri o ai richiedenti, e in particolare la possibilità di esami medici (articolo 13), l'accesso alla scolarizzazione e all'istruzione dei minori (articolo 14), l'accesso all'occupazione (articolo 15) e alla formazione professionale (articolo 16). L'articolo 17 stabilisce le disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, mentre l'articolo 18 definisce le modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza e l'articolo 19 garantisce il diritto di accesso all'assistenza sanitaria.

Il **capo III** comprende le disposizioni dell'articolo 20 riguardanti la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza.

Il **capo IV** si occupa delle persone vulnerabili. Nello specifico, l'articolo 21 stabilisce i principi generali in materia di vulnerabilità, mentre l'articolo 22 descrive la valutazione delle particolari esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili. L'articolo 23 riguarda i minori, l'articolo 24 i minori non accompagnati e l'articolo 25 le vittime di tortura e di violenza.

Il **capo V** tratta i procedimenti di ricorso (articolo 26).

Il **capo VI** riguarda le autorità competenti (articolo 27), il sistema di orientamento, sorveglianza e controllo (articolo 28), nonché il personale e le risorse (articolo 29).

Il **capo VII** include disposizioni in materia di relazioni (articolo 30), recepimento (articolo 31), abrogazione (articolo 32), entrata in vigore e applicazione (articolo 33) e destinatari (articolo 34).



### 1.3. La finalità della DCA (rifusione)

La differenza fondamentale tra la DCA originaria e la DCA (rifusione) consiste nel fatto che la rifusione rafforza l'armonizzazione delle condizioni di accoglienza all'interno dell'Unione europea. Questa finalità si manifesta nella scelta del legislatore di evitare l'espressione «norme minime», il che è reso manifesto dalla formulazione dell'articolo 1 DCA (rifusione).

Queste norme comuni, come risulta dal considerando 11, devono essere sufficienti a garantire ai richiedenti a) un **livello di vita dignitoso** e b) **condizioni di vita analoghe** in tutti gli Stati membri.

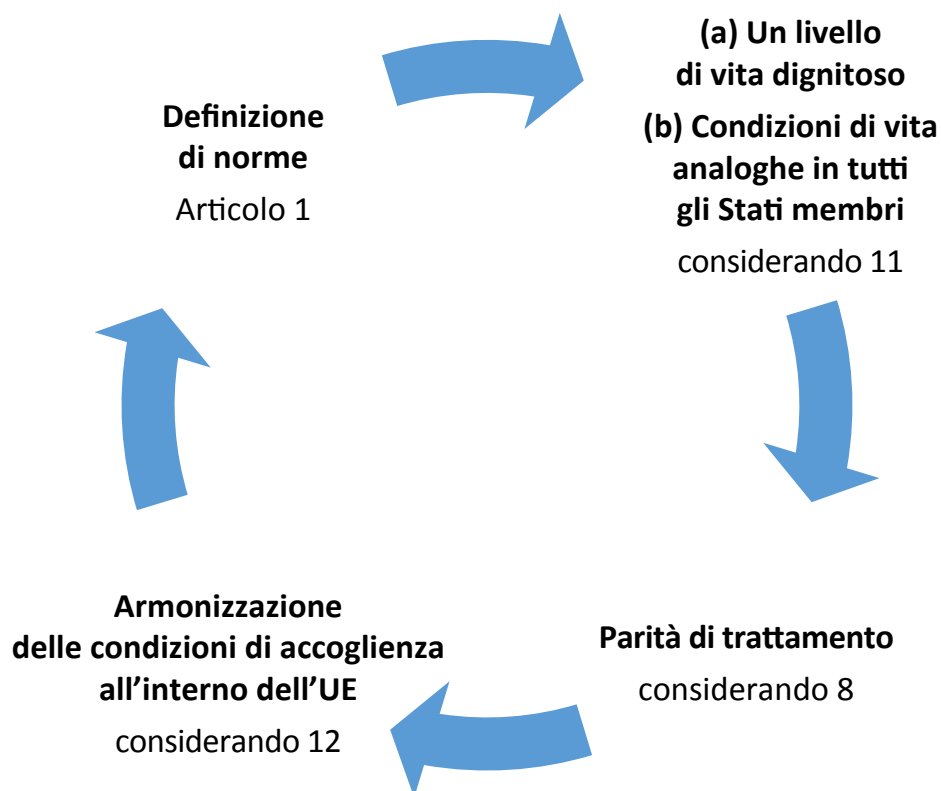
Stabilendo norme comuni volte a fornire condizioni di accoglienza adeguate e analoghe in tutta l'UE, la DCA (rifusione) mira a garantire la parità di trattamento dei richiedenti, prevista dal considerando 8. Nondimeno, gli Stati membri mantengono la facoltà di introdurre disposizioni più favorevoli [articolo 4 DCA (rifusione)].

Garantendo la parità di trattamento per i richiedenti, la DCA (rifusione) contribuisce a conseguire un grado superiore di **armonizzazione** del diritto in materia di asilo all'interno dell'UE <sup>(10)</sup>.

Come risulta dal considerando 12, l'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti dovrebbe contribuire a limitare i **movimenti secondari** dei richiedenti che potrebbero essere causati dalla diversità delle condizioni di accoglienza. In tale contesto l'espressione «**movimento secondario**» comprende, tra l'altro, il fenomeno dei cittadini di paesi terzi che, per varie ragioni, si spostano dallo Stato membro in cui sono arrivati per la prima volta e dove hanno o potrebbero avere cercato protezione internazionale per trasferirsi in altri Stati membri dove potrebbero richiedere tale protezione. Pertanto, uno degli obiettivi della direttiva è quello di contribuire a un grado superiore di armonizzazione e a un miglioramento degli standard di accoglienza al fine di ridurre i movimenti secondari, dovuti essenzialmente alle divergenze di applicazione nei vari Stati membri delle norme stabilite dal diritto dell'UE.

<sup>(10)</sup> CGUE, sentenza del 7 giugno 2016, *Mehrdad Ghezelbash contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-63/15, EU:C:2016:409, punto 60.

**Figura 1. La finalità della DCA (rifusione)**



#### **Articolo 1 DCA (rifusione)**

«La presente direttiva stabilisce norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ("richiedenti") negli Stati membri».

#### **Considerando 11 DCA (rifusione)**

«È opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri».

#### **Considerando 8 DCA (rifusione)**

«Per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti nell'Unione, la presente direttiva dovrebbe applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza dei richiedenti e purché essi siano autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri in qualità di richiedenti».

**Considerando 12 DCA (rifusione)**

«L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti dovuti alla diversità delle condizioni di accoglienza».

**1.4. Stati membri vincolati dalla DCA e dalla sua rifusione**

La DCA (rifusione) è vincolante per **tutti gli Stati membri dell'UE** <sup>(11)</sup>, eccezion fatta per la Danimarca e il Regno Unito.

La **Danimarca** non partecipa all'adozione delle misure fondate sull'articolo 78 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e pertanto non è vincolata dalla DCA (rifusione) in quanto atto dell'Unione <sup>(12)</sup>.

Il **Regno Unito** ha aderito alla DCA originaria nel 2003, ma non ha partecipato all'adozione della DCA (rifusione) e pertanto rimane vincolato alle disposizioni della DCA originaria. Ciò premesso, occorre tenere presente che, il 29 marzo 2017, il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo, conformemente all'articolo 50, paragrafo 2, del trattato UE (TUE), l'intenzione di recedere dall'Unione europea <sup>(13)</sup>. Poiché si attende tuttora l'esito dei negoziati sulle future relazioni con il Regno Unito, non è ancora chiaro come sarà definito il suo rapporto con il CEAS (specificamente nel contesto delle condizioni di accoglienza) <sup>(14)</sup>.

Tuttavia, occorre notare che la High Court of Ireland (Alta Corte irlandese) ha adito la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) per una pronuncia pregiudiziale in merito, inter alia, ai trasferimenti ai sensi del regolamento Dublino alla luce del recesso del Regno Unito dall'Unione europea (noto anche come Brexit), nel contesto dell'articolo 17 del regolamento Dublino III. In sostanza, la High Court ha chiesto se, qualora uno Stato membro individuato come «competente» ai sensi del regolamento Dublino III abbia dichiarato l'intenzione di recedere dall'Unione europea, l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III obblighi lo Stato membro che procede a tale determinazione ad esaminare direttamente, in applicazione della clausola discrezionale di cui all'articolo 17, paragrafo 1, la domanda di protezione in parola.

La CGUE, nella causa C-661/17, **M.A. e a.** <sup>(15)</sup>, ha precisato che la notifica da parte di uno Stato membro del proprio intento di recedere dall'UE a norma dell'articolo 50 TUE non ha l'effetto di sospendere l'applicazione del diritto dell'Unione, che continua ad essere pienamente vigente in tale Stato fino alla data del suo effettivo recesso.

<sup>(11)</sup> L'Irlanda aveva inizialmente deciso di non partecipare alla direttiva, ma ha formalmente aderito nel luglio 2018: Irlanda, Statutory Instrument [strumento legislativo], S.I. 230 del 2018, regolamenti 2018 delle Comunità europee (condizioni di accoglienza).

<sup>(12)</sup> Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TFUE (GU C 202 del 7.6.2016, pag. 298).

<sup>(13)</sup> Commissione europea, «Notifica del Regno Unito ai sensi dell'articolo 50 TUE», 29 marzo 2017.

<sup>(14)</sup> Commissione europea, «Task force per le relazioni con il Regno Unito».

<sup>(15)</sup> CGUE, sentenza del 23 gennaio 2019, M.A. e a., C-661/17, EU:C:2019:53, punto 54 e articolo 1 del dispositivo.

## 1.5. La proposta del 2016 della Commissione europea di rifondere la DCA (rifusione)

In merito ai potenziali sviluppi relativi al CEAS che potrebbero incidere in futuro sul contenuto della presente analisi giuridica, occorre osservare che il 6 aprile 2016 la Commissione europea ha presentato una comunicazione intitolata «**Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa**»<sup>(16)</sup>. Il contenuto di questo documento deriva dalle risultanze della Commissione secondo cui, nonostante i progressi significativi compiuti nello sviluppo del CEAS, sussistono ancora differenze ragguardevoli tra gli Stati membri, riscontrate sia nelle condizioni di accoglienza offerte ai richiedenti che in altri ambiti. Si è osservato che queste differenze contribuiscono ai **movimenti secondari** (talvolta noti come «asylum shopping») e in ultima analisi determinano una ripartizione diseguale tra gli Stati membri della responsabilità di offrire protezione a chi ne ha bisogno.

Il 4 maggio 2016 la Commissione ha adottato il suo primo pacchetto di proposte per la riforma del CEAS e il 13 luglio 2016 ha presentato il secondo pacchetto.

Il pacchetto include, tra l'altro, la proposta di modifiche mirate alla DCA (rifusione), a seguito della crisi migratoria del 2015 e del 2016 al fine di perseguire un'ulteriore armonizzazione delle condizioni di accoglienza in tutta l'UE e di ridurre gli incentivi ai movimenti secondari. La proposta mira ad aumentare l'autosufficienza dei richiedenti e le possibili prospettive di integrazione riducendo i tempi di accesso al mercato del lavoro, oltre che ad affrontare i persistenti problemi incontrati in alcuni Stati membri nel garantire gli standard di accoglienza e un livello di vita dignitoso ai richiedenti protezione internazionale.

Pertanto la nuova proposta **mira a**:

- (a) garantire una **maggiore coerenza nelle condizioni di accoglienza** in tutta l'Unione europea;
- (b) **ridurre gli incentivi ai movimenti secondari** causati dalla diversità delle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale all'interno degli Stati membri; e
- (c) **aumentare l'autosufficienza dei richiedenti e le possibili prospettive di integrazione** riducendo i tempi di accesso al mercato del lavoro<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> 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», COM(2016) 197, 6 aprile 2016.

<sup>(17)</sup> Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465, 13 luglio 2016, pag. 3.

## 1.6. La correlazione tra la DCA (rifusione) e altre fonti del diritto

### 1.6.1. Fonti europee

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, avvenuta il 1º gennaio 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito la «Carta dell'UE») è considerata diritto primario dell'UE e ha lo stesso «valore giuridico dei trattati» <sup>(18)</sup>, benché il suo ambito di applicazione nel campo della protezione internazionale sia limitato. La Carta dell'UE accentua la necessità di interpretare il diritto secondario dell'UE alla luce dei diritti fondamentali.

La DCA (rifusione) rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dell'UE (considerando 35), sottolineando inoltre l'obbligo degli Stati membri di osservare pienamente la Carta dell'UE (considerando 9).

Potrebbe sorgere un'eventuale interazione tra i diritti della Carta dell'UE e le disposizioni della DCA (rifusione) per quanto riguarda gli aspetti seguenti.

- (a) **Trattenimento** [articoli da 8 a 11 DCA (rifusione)] e **diritto alla libertà** (articolo 6 della Carta dell'UE).
- (b) L'obbligo di rilasciare la necessaria **documentazione** ai richiedenti [articolo 6 DCA (rifusione)], il **trattenimento** [articolo 9 DCA (rifusione)] o la **valutazione delle particolari esigenze di accoglienza** [articolo 22 DCA (rifusione)] e, in quanto principio generale del diritto dell'UE, il **diritto di essere ascoltato prima che vengano attuate misure individuali sfavorevoli**.

Per quanto concerne il **diritto di essere ascoltato prima che vengano attuate misure individuali sfavorevoli**, la CGUE ha osservato nella sua sentenza del 5 novembre 2014 nella causa C-166/13 <sup>(19)</sup> (di seguito «**Mukarubega**») che:

«44. [...] dal tenore letterale dell'articolo 41 della Carta emerge chiaramente che esso si rivolge unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione, e non agli Stati membri [...]

Un siffatto diritto costituisce invece parte integrante del rispetto dei diritti della difesa, principio generale del diritto dell'Unione.

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».

- (c) Il **trattenimento** [articolo 9 DCA (rifusione)], i **mezzi di ricorso** [articolo 26 DCA (rifusione)], la **revoca delle condizioni di accoglienza** [articolo 20 DCA (rifusione)]

<sup>(18)</sup> Articolo 6, paragrafo 1, del trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea (GU C 306 del 17.12.2007, pag. 1).

<sup>(19)</sup> CGUE, sentenza del 5 novembre 2014, *Sophie Mukarubega contro Préfet de Police e Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C-166/13, EU:C:2014:2336, punti 44-46.

e il **diritto a un ricorso effettivo** (articolo 47 della Carta dell'UE) <sup>(20)</sup> con i suoi vari aspetti, che includono il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice <sup>(21)</sup> (frase 1) e il diritto a che la propria causa sia esaminata equamente, pubblicamente (frase 2), ivi compreso il diritto di essere ascoltato <sup>(22)</sup>; entra in gioco altresì la disponibilità del patrocinio a spese dello Stato (frase 3).

- (d) Il **livello delle condizioni materiali di accoglienza** [articolo 17 DCA (rifusione)] e la loro **revoca** [articolo 20 DCA (rifusione)] potrebbero inoltre rientrare nell'ambito di applicazione del **diritto alla dignità** (articolo 1 della Carta dell'UE) e della **proibizione di trattamenti inumani o degradanti** (articolo 4 della Carta dell'UE) <sup>(23)</sup>.
- (e) **Minori, minori non accompagnati** [articoli 23 e 24 DCA (rifusione)] e **diritti del minore** (articolo 24 della Carta dell'UE).
- (f) **Accesso all'occupazione** e alla **formazione professionale** in merito al trattamento dei richiedenti rispetto ai cittadini e **principio di non discriminazione** (articolo 21 della Carta dell'UE).

Occorre tenere presente che la CGUE ha sottolineato nelle cause riunite **N.S., M.E. e a. contro Regno Unito e Irlanda** che il giudice nazionale incaricato di applicare le norme del diritto dell'Unione (in questo caso la Carta dell'UE) ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme <sup>(24)</sup>. Come ha osservato la CGUE nel punto 77 di questa sentenza:

«Occorre rilevare altresì che, secondo una giurisprudenza costante, gli Stati membri sono tenuti non solo a interpretare il loro diritto nazionale conformemente al diritto dell'Unione, ma anche a fare in modo di non basarsi su un'interpretazione di norme di diritto derivato che entri in conflitto con i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione o con gli altri principi generali del diritto dell'Unione (cfr. , in tal senso, sentenze 6 novembre 2003, causa C-101/01 *Lindqvist* [2003], Racc. pag. I-12971, punto 87, e 26 giugno 2007, causa C-305/05 *Ordre des barreaux francophones e germanophone e a.* [2007], Racc. pag. I-5305, punto 28)» <sup>(25)</sup>.

Occorre inoltre osservare che l'articolo 6, paragrafo 3, TUE prevede che i diritti fondamentali, garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali <sup>(26)</sup>. Esso non produce tuttavia l'effetto di integrare le disposizioni della CEDU nel diritto dell'UE. L'articolo 6, paragrafo 3, codifica la giurisprudenza della CGUE secondo cui tali norme in materia di salvaguardia dei diritti dell'uomo devono essere considerate dalla CGUE come fonti di ispirazione per il diritto dell'UE, rilevanti per l'interpretazione della legislazione dell'UE.

<sup>(20)</sup> ECRE, *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* [Esame della direttiva sulle condizioni di accoglienza e della sua rifusione alla luce degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]], 2013, pag. 16.

<sup>(21)</sup> CGUE, sentenza del 6 novembre 2012, *Europese Gemeenschap contro Otis NV e a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punto 49; CGUE, sentenza del 19 marzo 2015, *Földgáz Trade Zrt contro Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*, C-510/13, EU:C:2015:189.

<sup>(22)</sup> CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2014, *Khaled Boudjlida contro Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, EU:C:2014:203, punto 45.

<sup>(23)</sup> Cfr., per ulteriori informazioni, ECRE, *Reception and detention conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU* [Condizioni di accoglienza e di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea], 2015.

<sup>(24)</sup> CGUE, sentenza del 21 dicembre 2011, *NS, ME e a. contro Regno Unito e Irlanda*, C-411/10 e C-493/10, EU:C:2011:865, punti 119-121.

<sup>(25)</sup> CGUE, 2011, *NS*, cit., nota 24, punto 77.

<sup>(26)</sup> CGUE, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 44.

La CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) costituiscono fonti importanti di ispirazione in questo senso. Dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dell'UE risulta che i diritti previsti dalla Carta corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU hanno lo stesso significato e la stessa portata di quelli conferiti dalla CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU. L'articolo 52, paragrafo 2, della Carta dell'UE intende garantire la coerenza tra la Carta dell'UE e la CEDU. Detta disposizione non preclude, tuttavia, che il diritto dell'UE conceda una protezione più estesa.

Si potrebbero riscontrare esempi di una possibile interazione tra la DCA (rifusione) e la CEDU negli ambiti seguenti.

- (a) **Trattenimento** [articoli da 8 a 11 DCA (rifusione)] e **condizioni di accoglienza** (materiali e non materiali) nella DCA (rifusione) con riferimento alla **proibizione della tortura** sancita dall'articolo 3 della CEDU.
- (b) **Trattenimento** [articoli da 8 a 11 DCA (rifusione)] e **residenza e libera circolazione** [articolo 7 DCA (rifusione)] con riferimento all'articolo 5 della CEDU, **diritto alla libertà e alla sicurezza**, all'articolo 8 della CEDU, **diritto al rispetto della vita privata e familiare**, e all'articolo 2, protocollo 4, della CEDU.
- (c) **Mezzi di ricorso** [articolo 26 DCA (rifusione)] e articoli 5 e 13 della CEDU, **diritto a un ricorso effettivo**.

La CGUE ha rilevato, nella causa **J.N. contro Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie**, che:

«[...] occorre ricordare che, anche se, come conferma l'articolo 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali e anche se l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, impone di dare ai diritti in essa contemplati corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU lo stesso significato e la stessa portata di quelli loro conferiti dalla suddetta convenzione, quest'ultima non costituisce, fintantoché l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione [...] L'esame della validità dell'articolo 8, paragrafo 3, primo comma, lettera e), della direttiva 2013/33 deve quindi essere svolto alla luce unicamente dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta [...] Peraltro, secondo un principio ermeneutico generale, un atto dell'Unione deve essere interpretato, nei limiti del possibile, in modo da non inficiare la sua validità e in conformità con il diritto primario nel suo complesso e, in particolare, con le disposizioni della Carta» <sup>(27)</sup>.

<sup>(27)</sup> CGUE, sentenza del 15 febbraio 2016, *J.N. contro Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punti 45, 46 e 48.

### 1.6.2. La convenzione sui rifugiati, il protocollo relativo allo status dei rifugiati e il ruolo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

L'articolo 78, paragrafo 1, TFUE prevede che la politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea debba essere conforme alla convenzione sui rifugiati e al relativo protocollo del 31 gennaio 1967 <sup>(28)</sup>, nonché ad «altri trattati pertinenti». Pur non trattando espressamente le condizioni di accoglienza, la convenzione sui rifugiati può considerarsi pertinente nel contesto della DCA (rifusione). Elementi importanti della convenzione, tra cui le disposizioni di non respingimento (articolo 33) e il divieto di sanzionare l'entrata irregolare (articolo 31), sono applicabili nei confronti dei rifugiati prima che venga riconosciuto formalmente il loro status. Come minimo, le disposizioni della convenzione sui rifugiati che non sono connesse al soggiorno o alla dimora regolari si applicherebbero nei confronti dei richiedenti asilo in quanto si riferiscono al trattamento umano e al rispetto dei diritti fondamentali <sup>(29)</sup>. Gli articoli 20 e 22, relativi al razionamento e all'educazione pubblica, sembrerebbero particolarmente pertinenti a questo riguardo <sup>(30)</sup>.

La CGUE ha ripetutamente affermato che la convenzione sui rifugiati è il fondamento della tutela giuridica dei richiedenti protezione internazionale.

Il considerando 3 DCA (rifusione) fa espressamente riferimento alla convenzione sui rifugiati e al relativo protocollo, sottolineando che la finalità della direttiva è garantire la sua piena e completa applicazione.

L'articolo 35 della convenzione sui rifugiati specifica inoltre il ruolo dell'UNHCR e il suo compito di sorveglianza, esercitata in parte tramite la pubblicazione di linee guida interpretative sul significato delle disposizioni e dei termini contenuti negli strumenti internazionali che riguardano i rifugiati, in particolare nella convenzione sui rifugiati. Tali linee guida sono incluse nel manuale dell'UNHCR *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection* <sup>(31)</sup>.

Inoltre, il programma dell'Aia, adottato dal Consiglio europeo il 4 novembre 2004, definisce il ruolo dell'UNHCR per quanto concerne la valutazione degli strumenti del CEAS adottati nella prima fase <sup>(32)</sup>.

In merito alla DCA (rifusione), nel maggio 2016 la Commissione ha consultato l'UNHCR sulle sue principali idee di riforma, illustrate in un documento di discussione. Oltre a ciò, l'UNHCR ha pubblicato commenti annotati per «fornire ai decisori politici e ai legislatori negli Stati membri dell'UE consulenza sul recepimento di disposizioni contenute nella rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza», concentrandosi specificamente sulle disposizioni che erano meno chiare e su quelle che l'UNHCR reputava problematiche dal punto di vista del diritto del rifugiato e dei diritti umani. I commenti hanno affrontato anche questioni

<sup>(28)</sup> Convenzione relativa allo status dei rifugiati, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 189, 28 luglio 1951; come modificata dal protocollo relativo allo status dei rifugiati, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 606, 31 gennaio 1967.

<sup>(29)</sup> UNHCR, «Global Consultations on International Protection/Third Track — Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems» [Consultazioni globali sulla protezione internazionale/Terzo binario — Accoglienza dei richiedenti asilo, ivi compresi standard di trattamento, nel contesto dei singoli sistemi di asilo], 2001, paragrafo 3.

<sup>(30)</sup> UNHCR, *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union* [Standard di accoglienza per richiedenti asilo nell'Unione europea], 2000.

<sup>(31)</sup> UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* [Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato e linee guida sulla protezione internazionale ai sensi della convenzione del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato], 2019.

<sup>(32)</sup> Consiglio europeo, «Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea» (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1).



relative all'attuazione, con l'UNHCR che ha anticipato l'insorgenza di possibili problemi e lacune a livello nazionale <sup>(33)</sup>.

L'articolo 18, paragrafo 2, lettere b) e c), DCA (rifusione) tratta espressamente il ruolo dell'UNHCR.

### 1.6.3. Altre norme di diritto internazionale

La DCA (rifusione) potrebbe essere interpretata alla luce di strumenti giuridici internazionali quali il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR) del 1966 e il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) dello stesso anno <sup>(34)</sup>, nonché alla luce della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC) del 1989 <sup>(35)</sup> e dell'interpretazione di questi strumenti da parte dei comitati pertinenti <sup>(36)</sup>.

I diritti derivanti dall'ICCPR, dall'ICESCR e dalla CRC si applicano nei confronti di tutti i richiedenti asilo che si trovino nel territorio di parti contraenti e anche extraterritorialmente qualora siano soddisfatte le condizioni per l'applicazione extraterritoriale. Tutti e tre i testi proibiscono la discriminazione fondata, tra l'altro, sull'origine nazionale, nell'esercizio dei diritti sanciti dai patti.

La tabella 2 illustra le disposizioni degli strumenti giuridici internazionali summenzionati che possono essere pertinenti ai fini dell'interpretazione delle condizioni di accoglienza definite dalla DCA (rifusione).

**Tabella 2. Disposizioni giuridiche pertinenti ai fini dell'interpretazione della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)**

<b>Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, 1966</b>	Articolo 7 — Proibizione della tortura o delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti
	Articolo 9 — Diritto alla libertà e alla sicurezza
	Articolo 12 — Libertà di movimento
	Articolo 13 — Espulsione dal territorio di uno Stato
	Articolo 17 — Diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio
	Articolo 23 — Diritti del nucleo familiare
	Articolo 24 — Diritti dei minori
<b>Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, 1966</b>	Articolo 26 — Uguaglianza davanti alla legge
	Articolo 11 — Diritto a un livello di vita adeguato
	Articolo 12 — Diritto a cure mediche appropriate
	Articolo 13 — Diritto all'istruzione
	Articolo 15 — Diritto alla vita culturale

<sup>(33)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 4.

<sup>(34)</sup> Assemblea generale dell'ONU, Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 993, 16 dicembre 1966, pag. 3; Comitato europeo dei diritti sociali, decisione del 1<sup>o</sup> luglio 2014, *Conferenza delle chiese europee (CEC) contro Paesi Bassi*, ricorso n. 90/2013.

<sup>(35)</sup> Assemblea generale dell'ONU, Convenzione sui diritti del fanciullo, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, 20 novembre 1989.

<sup>(36)</sup> Assemblea generale dell'ONU, Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 999, 16 dicembre 1966, pag. 171; organismi delle Nazioni Unite quali il Comitato sui diritti del fanciullo e il Comitato per i diritti umani.

<b>Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989</b>	<p>Articolo 2 — Non discriminazione</p> <p>Articolo 3 — Interesse superiore del minore</p> <p>Articolo 9 — Unità del nucleo familiare</p> <p>Articolo 12 — Opinione del minore</p> <p>Articolo 13 — Diritto all'informazione</p> <p>Articolo 16 — Diritto alla riservatezza</p> <p>Articolo 22 — Diritti dei minori richiedenti asilo e rifugiati</p> <p>Articolo 23 — Diritti dei minori disabili</p> <p>Articolo 24 — Diritto all'assistenza sanitaria</p> <p>Articolo 26 — Diritto all'assistenza sociale</p> <p>Articoli 28 e 29 — Diritto all'istruzione</p> <p>Articolo 31 — Diritto al tempo libero e al riposo</p> <p>Articolo 32 — Protezione contro lo sfruttamento economico</p> <p>Articolo 37 — Proibizione della tortura o di altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti; protezione durante il trattenimento; privazione della libertà</p>
--	--

## 2. Ambito di applicazione

L'articolo 3 DCA (rifusione) tratta sia l'ambito di applicazione sostanziale che quello territoriale della direttiva.

### 2.1. Ambito di applicazione sostanziale

Ai sensi dell'articolo 2, lettera b), con il termine «richiedente» si intende un cittadino di un paese terzo o un apolide «che **abbia presentato una domanda** di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva».

L'articolo 3 stabilisce che la DCA (rifusione) si applichi a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale, in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale a norma del considerando 8 della DCA (rifusione). La direttiva si applica nei loro confronti purché siano autorizzati a soggiornare nel territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale.

Dal combinato disposto dell'articolo 2, lettera b), e dell'articolo 3 risulta chiaramente che gli obblighi degli Stati membri ai sensi della DCA (rifusione) entrano in vigore **non appena** una persona «manifesta» la suddetta volontà. Nella sua sentenza del 12 novembre 2019 nella causa C-233/18 (di seguito «*Haqbin*»), la CGUE ha confermato questa affermazione quando ha evidenziato che «in forza dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2013/33, gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale» <sup>(37)</sup>. Ne consegue dunque chiaramente che la definizione del momento in cui si manifesta tale volontà è di importanza fondamentale nel contesto dell'accoglienza.

**Il momento in cui la volontà di chiedere protezione viene manifestata** è chiarito all'articolo 2, lettera b), della direttiva sulle procedure di asilo (rifusione) [di seguito «DPA (rifusione)»] <sup>(38)</sup>, che prevede quanto segue:

«[...] “domanda di protezione internazionale” o “domanda”: 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 direttiva 2011/95/UE e che possa essere richiesto con domanda separata».

Analogamente, l'articolo 2, lettera h), della direttiva sulle qualifiche [di seguito «DQ (rifusione)»] <sup>(39)</sup> contiene la seguente definizione:

<sup>(37)</sup> CGUE, sentenza del 12 novembre 2019, *Zubair Haqbin contro Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, punto 33.

<sup>(38)</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 (rifusione) (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60).

<sup>(39)</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).

«[...] “domanda di protezione internazionale”: 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».

Inoltre, ai sensi del considerando 27 della DPA (rifusione), considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l’intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla DPA (rifusione) e alla DCA (rifusione). A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il prima possibile il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale.

Pertanto, si può concludere 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>(40)</sup>.

Un altro aspetto pertinente a questo proposito è l’obbligo degli Stati membri di **consentire effettivamente ai cittadini di paesi terzi o agli apolidi di richiedere** protezione internazionale, come la Corte EDU ha sottolineato nella sua sentenza del 23 febbraio 2012, ***Hirsi Jamaa e a. contro Italia*** <sup>(41)</sup>. Nel caso di specie i fatti sono importanti: un gruppo di 200 persone ha lasciato la Libia a bordo di tre imbarcazioni allo scopo di raggiungere le coste italiane. Le imbarcazioni sono state intercettate da navi italiane e gli occupanti sono stati trasferiti sulle navi militari italiane. I ricorrenti hanno affermato che durante il loro «salvataggio», durato solo dieci ore, le autorità italiane non li avevano informati della loro vera destinazione: erano stati persuasi di essere portati in Italia e, a loro detta, sono stati «ingannati» dalle autorità italiane. Inoltre, queste ultime non hanno compiuto alcuna procedura di identificazione e non hanno raccolto informazioni sulla loro situazione personale durante il viaggio. Pertanto, non è stato possibile presentare alcuna domanda formale di asilo. I migranti sono stati respinti in Libia dopo essere stati 10 ore in mare.

La Corte EDU ha dichiarato che:

«[...] al momento di trasferire i ricorrenti verso la Libia, le autorità italiane sapevano o avrebbero dovuto sapere che non esistevano garanzie sufficienti a tutelare gli interessati dal rischio di essere rinviiati arbitrariamente nei loro Paesi di origine, tenuto conto in particolare dell’assenza di una procedura di asilo e dell’impossibilità di far riconoscere da parte delle autorità libiche lo status di rifugiato accordato dall’UNHCR. [...] Peraltro, la Corte riafferma che l’Italia non è dispensata dal dovere di rispettare i propri obblighi derivanti dall’articolo 3 della convenzione [CEDU] per il fatto che i ricorrenti avrebbero omesso di chiedere asilo o di esporre i rischi cui andavano incontro a causa dell’assenza di un sistema di asilo in Libia. Essa ricorda ancora una volta [che] e le autorità italiane avrebbero dovuto informarsi sul modo in cui le autorità libiche adempivano ai loro obblighi internazionali in materia di protezione dei rifugiati [...]. Di conseguenza il trasferimento dei ricorrenti verso la Libia ha

<sup>(40)</sup> EASO e Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Guida pratica: l’accesso alla procedura di asilo, 2016, pag. 4.

<sup>(41)</sup> Corte EDU, sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. contro Italia*, n. 27765/09, punti 9-11, 85-87 e 156-158.

comportato anche una violazione dell'articolo 3 della convenzione [CEDU] in quanto li ha esposti al rischio di rimpatrio arbitrario».

Dare ai ricorrenti l'opportunità di chiedere asilo comporta altresì l'accesso a un'informazione e a un'interpretazione adeguate <sup>(42)</sup>.

Occorre inoltre sottolineare che i **casi a norma del regolamento Dublino III** rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva DCA (rifusione). Nella sua sentenza del 27 settembre 2012 nella causa C-179/11 (di seguito «**Cimade e GISTI**»), la CGUE ha stabilito che non esistono disposizioni tali da escludere una persona, la cui domanda non sia stata considerata a norma del regolamento Dublino II da un altro Stato membro, dalla definizione di richiedente protezione internazionale <sup>(43)</sup>. Inoltre, nella sentenza **Cimade e GISTI**, la CGUE ha rilevato che non esistono disposizioni che precludano ai richiedenti contemplati dalla procedura di Dublino le condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo previste dalla DCA originaria.

Occorre osservare che anche le domande reiterate rientrano nell'ambito di applicazione sostanziale della DCA (rifusione), dal momento che la direttiva non distingue tra la domanda iniziale di protezione internazionale ed eventuali domande reiterate, in base alla definizione di cui all'articolo 2, lettera c), della DPA (rifusione). Pertanto, il fatto di presentare una domanda o esprimere la volontà di richiedere nuovamente protezione internazionale potrebbe far rientrare ancora una volta una persona nell'ambito di applicazione della DCA (rifusione). Il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi <sup>(44)</sup> ha evidenziato che i richiedenti che depositano una domanda reiterata hanno titolo a beneficiare di condizioni materiali di accoglienza dal momento in cui esprimono la volontà di presentare una domanda reiterata e, per questo motivo, ha annullato la decisione adottata dal COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, l'agenzia dei Paesi Bassi che si occupa delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo), in base a cui l'agenzia è tenuta a fornire le condizioni materiali di accoglienza solo dopo che sia stata presentata la domanda ufficiale.

La DCA (rifusione) si applica altresì nei confronti dei **familiari**: l'articolo 2, lettera c) definisce coloro che devono essere considerati familiari di un richiedente protezione internazionale ai fini della direttiva, stabilendo che per familiari si debbano intendere:

- «— «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 trattino 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;
- il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, nei casi in cui detto richiedente è minore e non coniugato».

<sup>(42)</sup> Corte EDU, sentenza del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri contro Italia e Grecia*, n. 16643/09, punto 177; Corte EDU, sentenza dell'11 dicembre 2018, *M.A. e altri contro Lituania*, n. 59793/17, punto 108.

<sup>(43)</sup> CGUE, sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade e Groupe d'information e de soutien des immigrés (GISTI) contro Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales e de l'immigration*, C-179/11, EU:C:2012:594, punto 40.

<sup>(44)</sup> Paesi Bassi, Consiglio di Stato (Raad van State), sentenza del 28 giugno 2018, *NL:RVS:2018:2157*.

La prima limitazione risiede nel fatto che la famiglia deve **essere già esistita** nel paese di origine. La DCA (rifusione) non tiene conto dei legami familiari sorti al di fuori del paese di origine, che potrebbero essersi instaurati mentre i richiedenti protezione internazionale risiedevano in un altro Stato, durante il viaggio o nello Stato membro di asilo stesso. Un'interpretazione letterale di questo articolo potrebbe inoltre precludere ai figli nati da queste relazioni il beneficio di tali garanzie. Ciò, tuttavia, è in contrasto con alcuni dei principi fondamentali della DCA (rifusione), quale il mantenimento dell'unità del nucleo familiare di cui all'articolo 12 DCA (rifusione).

Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva DCA (rifusione), si applicano due condizioni per considerare familiari le **coppie di fatto** ai fini dell'applicazione della DCA (rifusione):

- (a) la loro relazione deve essere stabile; e
- (b) la normativa o la prassi dello Stato membro deve equiparare le coppie non sposate a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi.

Inoltre, non sono menzionati esplicitamente le **unioni registrate** e i **matrimoni fra persone dello stesso sesso**, lasciando che siano gli Stati membri a decidere di riconoscerle come «familiari» a seconda del diritto e delle prassi del singolo Stato membro interessato.

I **minori coniugati** sono esclusi dalla definizione di «familiari» della famiglia dei loro genitori. Ad ogni modo, se non sono accompagnati dal rispettivo coniuge, possono qualificarsi come «minori non accompagnati» in base alla definizione dell'articolo 2, lettera e), DCA (rifusione). Inoltre i fratelli minori non sono riconosciuti come «familiari» ai sensi della DCA (rifusione) <sup>(45)</sup>.

Nondimeno, l'articolo 4 DCA (rifusione) consente agli Stati membri di:

«[...] stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti e di parenti stretti dei richiedenti presenti nello stesso Stato membro quando siano a loro carico, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva».

In tali condizioni, il diritto nazionale può anche includere: a) relazioni instauratesi durante o dopo il viaggio e b) persone che, in base alla definizione dell'articolo 2, lettera c), DCA (rifusione), non sono «familiari» della famiglia dei loro genitori, ad esempio trattandosi di minori sposati il cui coniuge non sia presente nello Stato membro e che sono altrimenti a carico dei loro genitori.

La proposta del 2016 della Commissione di rifondere nuovamente la DCA (rifusione) amplia la definizione di familiari:

«La definizione di familiari è ampliata e include i vincoli familiari che si sono formati dopo che il richiedente ha lasciato il paese di origine ma prima dell'arrivo sul territorio dello Stato membro (articolo 2, paragrafo 3). Ciò riflette la realtà attuale delle migrazioni: i richiedenti rimangono spesso per lunghi periodi di tempo al di fuori

<sup>(45)</sup> La Commissione aveva inizialmente avanzato una proposta che includeva questi gruppi di persone in determinate fattispecie della definizione di «familiari». Cfr. Commissione europea, *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione)*, COM(2011) 320, 1<sup>o</sup> giugno 2011, articolo 2, lettera c).

del loro paese di origine prima di raggiungere l'UE, ad esempio nei campi profughi. La proroga dovrebbe ridurre il rischio di movimenti irregolari o di fuga delle persone contemplate dall'estensione delle norme» <sup>(46)</sup>.

Occorre inoltre tenere presente che la persona continua ad essere un richiedente e, pertanto, continua a rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva DCA (rifusione) fino a quando non sia adottata una **decisione definitiva**, come indicato al considerando 8 DCA (rifusione). Per «decisione definitiva», in base alla definizione di cui all'articolo 2, lettera e), della DPA (rifusione), si intende:

«[...] 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 direttiva 2011/95/UE 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».

Per contro, l'articolo 3, paragrafo 1, DCA (rifusione) stabilisce che l'ambito di applicazione della direttiva è limitato al periodo in cui i richiedenti sono autorizzati a soggiornare nel territorio in qualità di richiedenti.

L'interazione tra la DCA (rifusione) e la direttiva rimpatri <sup>(47)</sup> è stata chiarita dalla decisione della CGUE nella causa **Gnandi contro État Belge**. La Corte ha stabilito che uno Stato membro può adottare una decisione di rimpatrio e rigettare contestualmente una domanda di protezione internazionale, facendo così rientrare immediatamente l'(ex) richiedente nell'ambito di applicazione della direttiva rimpatri. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la procedura di rimpatrio, e quindi l'applicazione della direttiva rimpatri saranno sospese durante il termine previsto ai fini della proposizione del ricorso contro la decisione di rigetto e sino alla relativa decisione. Durante tale termine, la persona conserva lo status di richiedente protezione internazionale fino all'esito definitivo del ricorso e «il richiedente p[uò] beneficiare, durante tale periodo, dei diritti riconosciuti dalla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri» <sup>(48)</sup>.

Nei Paesi Bassi, il 24 gennaio 2018 il Tribunale dell'Aia si è pronunciato su un caso riguardante un richiedente asilo (la cui domanda di protezione internazionale è stata rigettata) che è stato raggiunto da una decisione di rimpatrio corredata di un divieto di ingresso di dieci anni. Il richiedente ha presentato ricorso contro tutte e tre le decisioni ma, in attesa dell'esito del ricorso, gli è stata notificata la revoca delle condizioni di accoglienza perché la normativa dei Paesi Bassi specifica che tale revoca è stata pronunciata dopo la scadenza del termine previsto per il rimpatrio volontario. Il Tribunale dell'Aia ha riconosciuto che tali disposizioni nazionali erano contrarie al diritto dell'UE e pertanto non erano valide, concludendo che, in attesa dell'esito del suo ricorso, il richiedente, sulla cui domanda non era stata ancora pronunciata una decisione definitiva ai sensi dell'articolo 2, lettera b), DCA (rifusione), aveva titolo a beneficiare di condizioni di accoglienza finché non fosse stata adottata una decisione in merito al suo ricorso nei confronti della decisione negativa riguardante sia la

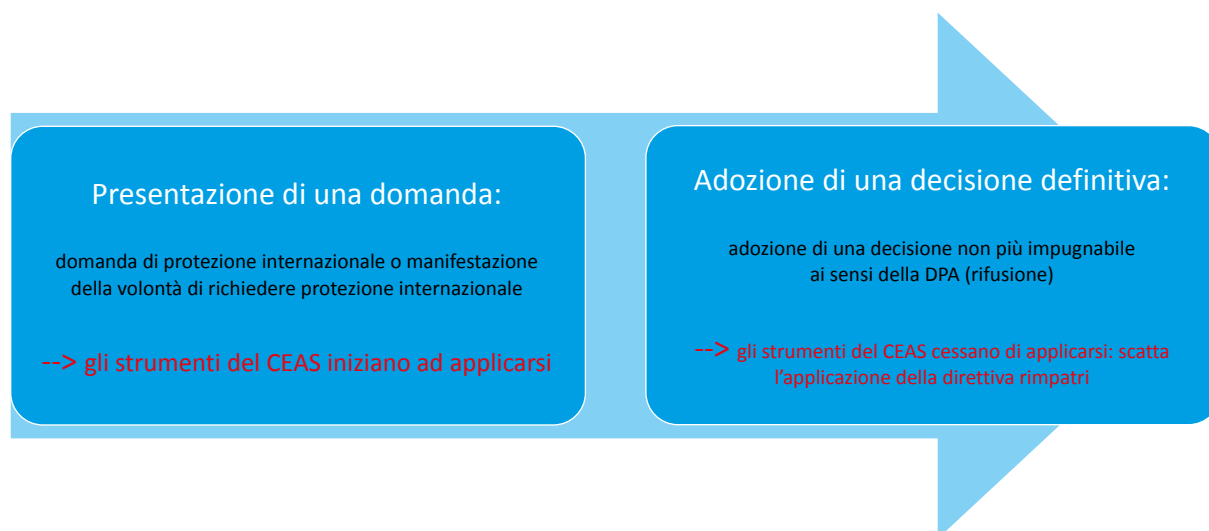
<sup>(46)</sup> Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465, 13 luglio 2016.

<sup>(47)</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).

<sup>(48)</sup> CGUE, sentenza del 19 giugno 2018, *Sadikou Gnandi contro État Belge*, C-181/16, EU:C:2018:465, dispositivo finale.

sua domanda di protezione internazionale che la decisione di rimpatrio. Il Tribunale dell'Aia ha aggiunto che il fatto di non poter più ritenere che il richiedente godesse di un «soggiorno regolare» a norma della sezione 8 della legge dei Paesi Bassi sugli stranieri a causa della decisione negativa in materia di asilo e il divieto di ingresso della durata di 10 anni non era pertinente in tali circostanze <sup>(49)</sup>. Nei casi previsti dalla **procedura del regolamento di Dublino**, come risulta dalla sentenza della CGUE nella causa **Cimade e GISTI** <sup>(50)</sup>, gli obblighi degli Stati membri previsti dalla DCA originaria cessano soltanto quando il richiedente viene **effettivamente trasferito** nello Stato membro competente e pertanto non ha più lo status di richiedente protezione internazionale nello Stato membro che provvede al trasferimento.

**Figura 2. Ambito di applicazione degli strumenti del CEAS**



## 2.2. Ambito di applicazione territoriale

Ai sensi dell'articolo 3 DCA (rifusione), la «direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito». Tuttavia, occorre osservare che la Corte EDU ha stabilito, nella causa **Hirsi Jamaa** (cfr. la sezione 2.1) che la CEDU, a differenza della DCA, si applica anche extraterritorialmente in quanto le persone interessate erano sottoposte alla giurisdizione degli Stati parte <sup>(51)</sup>.

Per un'ulteriore analisi in materia, cfr. EASO, Procedure di asilo e principio di *non-refoulement* — Analisi giuridica, 2018.

<sup>(49)</sup> Paesi Bassi, Tribunale dell'Aia (Rechtbank Den Haag), AWB 17/13382, ECLI:NL:RBDHA:2018:655.

<sup>(50)</sup> CGUE, 2012, *Cimade e GISTI*, cit., nota 43.

<sup>(51)</sup> Corte EDU, 2012, *Hirsi Jamaa*, cit., nota 41.



## 2.3. Casi in cui la DCA (rifusione) non si applica

Come previsto dall'articolo 3, paragrafo 3, DCA (rifusione), **la DCA non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva sulla protezione temporanea** <sup>(52)</sup>. La direttiva sulla protezione temporanea prescrive misure eccezionali da adottare in caso di afflusso massiccio, ossia quando si verifica l'arrivo di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato (ad esempio mediante un programma di evacuazione). La finalità di questa direttiva è istituire norme minime sulla concessione di tale protezione temporanea e promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Questa direttiva prevede disposizioni proprie in materia di condizioni di accoglienza e finora non è mai stata applicata.

Inoltre, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, DCA (rifusione), la DCA non si applica alle domande di **asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri**. Benché la terminologia impiegata in quest'ambito non sia uniforme, l'espressione «asilo diplomatico» si usa generalmente per indicare la protezione riconosciuta da uno Stato al di fuori del suo territorio, in particolare nelle sue missioni diplomatiche (asilo diplomatico in senso stretto), nei suoi consolati, a bordo delle sue navi nelle acque territoriali di un altro Stato (asilo navale), a bordo dei suoi aerei e all'interno delle sue installazioni militari o paramilitari in territorio straniero <sup>(53)</sup>.

<sup>(52)</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

<sup>(53)</sup> Assemblea generale dell'ONU, «Question of Diplomatic Asylum — Report of the Secretary-General» [La questione dell'asilo diplomatico — Relazione del segretario generale], 22 settembre 1975.

## 3. Principi fondamentali e definizioni

### 3.1. Un livello di vita adeguato e dignitoso

Considerando le condizioni materiali di accoglienza definite nella DCA (rifusione), è essenziale conoscere il livello che le condizioni devono soddisfare per essere conformi a questo obbligo positivo.

Come ha osservato la CGUE nella causa *Haqbin* <sup>(54)</sup>:

«gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale e che le misure adottate a tal fine assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale».

L'«adeguata qualità di vita» di cui all'articolo 17, paragrafo 2, DCA (rifusione) è un punto di riferimento per tutte le condizioni materiali di accoglienza, riverberando il «livello di vita dignitoso» [considerando 11 DCA (rifusione)] nonché il **diritto fondamentale alla dignità umana** (articolo 1 della Carta dell'UE) menzionato al considerando 35 DCA (rifusione). Il nesso tra «adeguato» e «dignitoso» resta incerto, soprattutto alla luce dell'articolo 20, paragrafo 5, in virtù del quale la revoca delle condizioni materiali che assicurano un livello «adeguato» deve garantire che il richiedente mantenga un tenore di vita «dignitoso».

Da una parte, l'articolo 17, paragrafo 2, DCA (rifusione) impone un'**adeguata qualità di vita** che **garantisca il sostentamento** di tutti i richiedenti e **ne tuteli la salute fisica e mentale**. Dall'altra, il considerando 11 DCA (rifusione) afferma che le norme devono essere sufficienti a garantire che i richiedenti abbiano un **livello di vita dignitoso**.

Si tratta in entrambi i casi di elementi del diritto al rispetto della dignità umana. Il rispetto di questo diritto fondamentale essenziale non è sancito solo dal considerando 35 DCA (rifusione), ma è menzionato, in quanto di importanza centrale, anche in talune decisioni sulle condizioni materiali di accoglienza come quelle della CGUE nelle cause *Saciri e a.* e *Cimade e GISTI* <sup>(55)</sup>.

Una relazione del 2017 a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sulle strutture di accoglienza di 14 Stati membri osserva che «spetta alla discrezione degli Stati membri dell'UE stabilire in cosa consista un livello di vita dignitoso e come debba essere conseguito». Di conseguenza, la relazione rileva «differenze significative nelle definizioni degli standard nazionali di accoglienza in termini di natura giuridica, livello qualitativo, livello di dettaglio per quanto riguarda tali standard e livello di conformità ai diritti fondamentali» <sup>(56)</sup>. La relazione riscontra altresì una densità normativa fortemente

<sup>(54)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 33.

<sup>(55)</sup> CGUE, sentenza del 27 febbraio 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contro Selver Saciri e a.*, C-79/13, EU:C:2014:103, punto 35; CGUE, 2012, *Cimade e GISTI*, cit., nota 43, punti 42 e 56.

<sup>(56)</sup> FRA, *Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities* [Situazione migratoria attuale nell'UE: panoramica delle strutture di accoglienza], settembre 2017, pag. 4.

divergente nei singoli Stati membri <sup>(57)</sup>. In tale contesto, non è possibile dare una definizione di standard di accoglienza che garantisca un livello di vita dignitoso.

Per una comprensione del concetto di «adeguata qualità di vita» si può consultare la definizione proposta dalla Commissione europea nel 2016 e compresa nel progetto di riforma futura della DCA (rifusione). La proposta suggerisce di definire questa espressione come segue:

«“adeguata qualità di vita”: un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari» <sup>(58)</sup>.

L'articolo 11, paragrafo 1, dell'ICESCR fornisce inoltre orientamenti utili, in quanto riconosce il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita <sup>(59)</sup>.

Occorre inoltre sottolineare che la valutazione di questo livello deve essere eseguita alla luce della Carta dell'UE e della CEDU. Nello specifico, l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta dell'UE dispone che, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU, senza precludere agli Stati la concessione di una protezione più estesa ai sensi della Carta dell'UE.

**Tabella 3. Le rispettive disposizioni nella CEDU e nella Carta dell'UE**

<b>Diritto fondamentale</b>	<b>Disposizione</b>
<b>Dignità umana</b>	Articolo 1 Carta dell'UE
<b>Diritto alla vita</b>	Articolo 2 CEDU
<b>Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti</b>	Articolo 4 Carta dell'UE Articolo 3 CEDU
<b>Diritto alla libertà e alla sicurezza</b>	Articolo 6 Carta dell'UE
<b>Rispetto della vita privata e della vita familiare</b>	Articolo 7 Carta dell'UE Articolo 8 CEDU
<b>Non discriminazione</b>	Articolo 21 Carta dell'UE Articolo 14 CEDU
<b>Diritti del minore</b>	Articolo 24 Carta dell'UE
<b>Protezione della proprietà</b>	Articolo 1, protocollo 1 della CEDU

<sup>(57)</sup> FRA, Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities [Situazione migratoria attuale nell'UE: panoramica delle strutture di accoglienza], settembre 2017, pag. 7, tabella 3. Panoramica delle fonti in cui sono definiti gli standard di accoglienza.

<sup>(58)</sup> Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), emendamento 31, COM(2016) 465 — C8-0323/2016 — 2016/0222(COD).

<sup>(59)</sup> Assemblea generale dell'ONU, Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 993, 16 dicembre 1966, pag. 3.

Condizioni di vita adeguate implicano che non vengano violati i seguenti articoli della Carta dell'UE, citati nel considerando 35 DCA (rifusione).

### Considerando 35 DCA (rifusione)

«La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 e 47 della Carta e deve essere attuata di conseguenza».

Richiamandosi alla DCA originaria <sup>(60)</sup>, la CGUE ha evidenziato l'osservanza di tali diritti fondamentali nella sentenza **Cimade e GISTI** <sup>(61)</sup>.

La giurisprudenza della CGUE stabilisce una stretta correlazione fra l'articolo 4 della Carta dell'UE, l'articolo 3 della CEDU e il rispetto della dignità umana <sup>(62)</sup>. In ogni caso, la DCA (rifusione) menziona reiteratamente la «dignità umana» <sup>(63)</sup>. L'articolo 1 della Carta dell'UE impone anzi obblighi ancora più ampi agli Stati membri rispetto all'articolo 4 della Carta, in merito all'obbligo positivo degli Stati membri previsto dalla DCA (rifusione) che, a norma del considerando 35, «intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana». Dalla giurisprudenza della CGUE, tuttavia, emerge chiaramente che, al fine di rispettare la loro dignità umana, i richiedenti non devono essere privati del beneficio delle norme minime stabilite dalla direttiva, anche solo per un periodo temporaneo <sup>(64)</sup>.

## 3.2. I concetti di vulnerabilità e particolari esigenze di accoglienza

La prima generazione di strumenti legislativi previsti dal CEAS ha riconosciuto l'esistenza di un gruppo specifico di richiedenti asilo considerati vulnerabili, senza tuttavia regolamentare dettagliatamente la vulnerabilità: la DCA originaria non ne includeva una definizione, ma costituiva uno degli strumenti giuridici dell'UE di prima generazione in materia di asilo che ha dedicato considerevole attenzione alla situazione dei richiedenti asilo vulnerabili, disponendo la necessità di riservare un trattamento speciale ai richiedenti asilo identificati come persone vulnerabili con esigenze particolari. La DCA originaria prescriveva agli Stati membri solo di tenere conto, nella legislazione nazionale, della situazione specifica delle persone vulnerabili, fornendone un elenco non esaustivo <sup>(65)</sup>.

La vulnerabilità era considerata principalmente dal punto di vista dell'integrità fisica e mentale del richiedente, in quanto l'ambito di applicazione degli obblighi incombenti sugli Stati membri era limitato alle disposizioni della direttiva riguardanti le condizioni materiali

<sup>(60)</sup> Il considerando 5 della DCA originaria ha un contenuto analogo al considerando 35 DCA (rifusione), benché, a parte un riferimento generico alla Carta dell'UE e alla dignità umana, menzioni esplicitamente solo gli articoli 1 e 18 di detta Carta. Il considerando 35 della DCA (rifusione) è più esteso del considerando 5 della DCA originaria.

<sup>(61)</sup> CGUE, 2012, *Cimade e GISTI*, cit., nota 43, punto 42.

<sup>(62)</sup> CGUE, sentenza del 19 marzo 2019, *Abubacarr Jawo contro Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, EU:C:2019:218, punto 78.

<sup>(63)</sup> Considerando 11 e 35, ad esempio.

<sup>(64)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 35; con riferimento a CGUE, 2012, *Cimade e GISTI*, cit., nota 43, punto 56.

<sup>(65)</sup> Sono considerate vulnerabili le persone seguenti: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

di accoglienza e l'assistenza sanitaria. Inoltre, nella DCA originaria l'ambito di applicazione *ratione personae* dell'obbligo di tenere conto della situazione particolare di tali richiedenti asilo era ulteriormente limitato alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad «una verifica individuale della loro situazione» <sup>(66)</sup>. Inoltre la DCA originaria utilizzava una terminologia incoerente, poiché in tutto il testo faceva riferimento alla «vulnerabilità» dei richiedenti o ai richiedenti asilo portatori di «particolari esigenze».

Già nel 2010 il programma di Stoccolma dell'UE chiedeva di migliorare la protezione per le persone vulnerabili (un aspetto che è stato fissato dal Consiglio europeo tra le priorità centrali delle politiche dell'Unione), riferendosi specificamente ai «minori non accompagnati» che «costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile cui va prestata speciale attenzione con risposte dedicate», soprattutto nel caso dei minori a rischio <sup>(67)</sup>. Di conseguenza, la seconda fase degli strumenti del CEAS, conclusasi nel giugno 2013, è stata ulteriormente adeguata a queste sfide adottando disposizioni specifiche in relazione ai richiedenti con necessità di garanzie procedurali particolari ed esigenze particolari/specifiche, prevedendo inoltre garanzie procedurali rafforzate per le persone vulnerabili.

La DCA (rifusione) contiene una definizione non esaustiva di persone vulnerabili. Come risulta dalla formulazione dell'articolo 21, in cui è usata l'espressione «quali», viene fornito un elenco indicativo di gruppi di persone che sono vulnerabili. Si tratta di:

- minori;
- minori non accompagnati;
- disabili;
- anziani;
- donne in stato di gravidanza;
- genitori singoli con figli minori;
- vittime della tratta di esseri umani;
- persone affette da gravi malattie;
- persone affette da disturbi mentali;
- persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.

L'espressione «**quali**» è intesa a sottolineare che l'elenco delle persone ritenute vulnerabili **non è esaustivo**: questo perché la vulnerabilità può derivare da molti fattori quali caratteristiche personali, condizioni di salute, status sociale ed esperienze maturate in precedenza. Ciò consente pertanto agli Stati membri di includere altre categorie <sup>(68)</sup>.

Inoltre, l'articolo 21 DCA (rifusione) obbliga gli Stati membri a tenere conto della specifica situazione del richiedente protezione internazionale. Per consentire la piena attuazione di quest'obbligo, lo Stato membro è tenuto, ai sensi dell'articolo 22 DCA (rifusione), a valutare se il **richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari**. Benché l'articolo 21 DCA (rifusione) contenga un elenco non esaustivo dei gruppi di persone vulnerabili, l'articolo 2, lettera k), DCA (rifusione) definisce un richiedente con esigenze di accoglienza particolari

<sup>(66)</sup> Articolo 17, paragrafo 2, direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

<sup>(67)</sup> Consiglio dell'Unione europea, «Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini», 2 dicembre 2009.

<sup>(68)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 50.

come una «persona vulnerabile ai sensi dell'articolo 21, che necessita di garanzie particolari per godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva».

Il combinato disposto degli articoli summenzionati conferma che **qualsiasi persona con esigenze di accoglienza particolari è a fortiori una persona vulnerabile** ai fini della DCA (rifusione). Tuttavia, può accadere che una persona vulnerabile non abbia esigenze di accoglienza particolari.

Come affermato sopra, l'elenco delle persone considerate vulnerabili e con esigenze di accoglienza particolare non è esaustivo <sup>(69)</sup>. Nel considerando 29 DPA (rifusione) è presente la nozione di persone che «necessitano di garanzie procedurali particolari», dove i gruppi specifici menzionati non sono simili a quelli specificati nella DCA originaria. Un'interpretazione strettamente letterale dell'articolo 21 DCA (rifusione) e del considerando 29 DPA (rifusione) potrebbe indurre a presupporre erroneamente che le persone che sono fuggite dal loro paese di origine per motivi connessi all'orientamento sessuale o all'identità di genere possano richiedere che si presti loro speciale attenzione nella procedura di asilo, ma non presentino direttamente fattori di vulnerabilità tali da richiedere speciale attenzione per quanto concerne le condizioni di accoglienza. Questa interpretazione è da evitare, poiché entrambi gli elenchi non sono esaustivi e anche perché si può utilizzare lo stesso meccanismo di valutazione per individuare esigenze particolari procedurali e di accoglienza ai sensi della DCA (rifusione) e della DPA (rifusione) <sup>(70)</sup>.

L'**UNHCR** esorta gli Stati membri a trarre vantaggio dalla natura non esaustiva dell'elenco e ad estenderlo in fase di recepimento della direttiva nelle rispettive legislazioni nazionali, in modo da includere altri gruppi potenzialmente vulnerabili quali le persone LGBTI e le persone con problemi all'udito o alla vista oppure richiedenti analfabeti, dislessici o con problemi mentali <sup>(71)</sup>.

La Corte EDU ha riconosciuto la vulnerabilità composita di alcuni richiedenti asilo e la presenza tra i gruppi di richiedenti di persone che appartengono a più di un gruppo vulnerabile, come è espressamente avvenuto nella causa **Tarakhel**, riguardante la proposta di rimpatrio in Italia dalla Svizzera di una famiglia di otto persone, compresi sei minori. La Corte EDU ha concluso, richiamandosi alla sua sentenza nella causa n. 30696/09, **M.S.S. contro Belgio e Grecia** (di seguito «*M.S.S.*») <sup>(72)</sup>, che le autorità svizzere erano tenute ad assicurare ai richiedenti garanzie individuali adeguate alle loro età. Ai fini della definizione della causa, la Corte EDU ha dedicato particolare attenzione all'«estrema vulnerabilità» e alle esigenze specifiche dei minori, definite sia in base alla loro età e alla loro mancanza di indipendenza sia in base al loro status di richiedenti asilo <sup>(73)</sup>.

La DCA (rifusione) include altresì disposizioni specifiche per le persone vulnerabili:

- (a) sulle condizioni di **accoglienza e sulle condizioni materiali di accoglienza** di persone vulnerabili e di persone con particolari esigenze (articoli da 12 a 19);

<sup>(69)</sup> Per un confronto tra le definizioni di gruppi vulnerabili nella prassi nazionale, cfr. ECRE/(Asylum Information Database), *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* [Il concetto di vulnerabilità nelle procedure di asilo europee], 2017, pagg. 15 e 16.

<sup>(70)</sup> ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures*, 2017, pag. 16.

<sup>(71)</sup> UNHCR, *UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pagg. 50 e 51.

<sup>(72)</sup> Corte EDU, sentenza del 21 gennaio 2011, *M.S.S. contro Belgio e Grecia*, n. 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

<sup>(73)</sup> Corte EDU, sentenza del 4 novembre 2014, *Tarakhel contro Svizzera*, n. 29217/12, punto 99.

- (b) sul **trattenimento** di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari (articolo 11);
- (c) sui **minori**, sui **minori non accompagnati** e sulle **vittime di tortura e violenza** (articoli 23, 24 e 25);
- (d) sulla **revoca** o sulla **riduzione** delle condizioni di accoglienza e sulle sanzioni per persone vulnerabili, oltre a prevedere un **ricorso effettivo** nei confronti di decisioni che negano, revocano o riducono benefici dell'accoglienza per persone vulnerabili (articolo 20).

Il concetto di vulnerabilità è di importanza cruciale. La valutazione tempestiva della vulnerabilità e il riconoscimento dell'esigenza di fornire cure specifiche a persone vulnerabili realizzano, in pratica, l'uguaglianza de facto tra i richiedenti protezione internazionale.

La CGUE ha esaminato la correlazione tra la vulnerabilità e il livello di vita adeguato nella causa *Haqbin*, in cui la Corte ha sottolineato che:

«[...] Per quanto riguarda le “persone vulnerabili” ai sensi dell'articolo 21 di tale direttiva, in cui rientrano i minori non accompagnati [...] l'articolo 17, paragrafo 2, secondo comma, della suddetta direttiva prevede che gli Stati membri siano tenuti a garantire che tale qualità di vita sia adeguata» <sup>(74)</sup>.

### 3.3. Valutazione della vulnerabilità

Esiste una vasta gamma di **indicatori di vulnerabilità**. Sia l'EASO <sup>(75)</sup> che l'UNHCR <sup>(76)</sup> hanno elaborato indicatori da utilizzare come strumenti di screening. Ne rappresentano alcuni esempi **l'età, il sesso, la condizione familiare e gli indicatori psicosociali**.

Sono stati adottati strumenti o regimi protettivi in relazione alle **donne** (ad esempio la convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna <sup>(77)</sup>), ai **minori** (ad esempio la CRC <sup>(78)</sup>) e alle **persone con disabilità** (ad esempio la convenzione sui diritti delle persone con disabilità <sup>(79)</sup>). La loro finalità consiste nel far fronte alle vulnerabilità prevedendo garanzie e misure per consentire a tali gruppi di godere pienamente di tutti i loro diritti umani.

<sup>(74)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 34.

<sup>(75)</sup> EASO, «Tool for identification of persons with special needs» [Strumento dell'EASO per l'individuazione di persone con esigenze particolari], 2016.

<sup>(76)</sup> UNHCR e International Detention Coalition, *Vulnerability Screening Tool — Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems* [Strumento di screening delle vulnerabilità — Identificazione e contrasto delle vulnerabilità: uno strumento per i sistemi di asilo e migrazione], 2016.

<sup>(77)</sup> Assemblea generale dell'ONU, *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna*, 18 dicembre 1979.

<sup>(78)</sup> Assemblea generale dell'ONU, *Convenzione sui diritti del fanciullo*, Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, 20 novembre 1989.

<sup>(79)</sup> Assemblea generale dell'ONU, *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, 13 dicembre 2006, A/RES/61/106.



### 3.4. Minori e minori non accompagnati

La definizione di **minore** è fornita all'articolo 2, lettera d), DCA (rifusione).

#### Articolo 2, lettera d), DCA (rifusione)

«[...] il cittadino di un paese terzo o l'apolide **d'età inferiore agli anni diciotto**».

La definizione di **minore non accompagnato** è fornita all'articolo 2, lettera e).

#### Articolo 2, lettera e), DCA (rifusione)

«[...] il minore che entri 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».

La definizione è simile a quella fornita dall'UNHCR <sup>(80)</sup>. Un minore è «non accompagnato» indipendentemente dal fatto che sia entrato non accompagnato nel territorio dello Stato membro o sia stato abbandonato dalla persona responsabile per il minore in questione. Una definizione simile è stata adottata per altri testi dell'Unione pertinenti. È degno di nota che la legislazione dell'UE non preveda una distinzione tra minori separati e minori non accompagnati.

### 3.5. L'interesse superiore del minore

Il principio dell'interesse superiore del minore <sup>(81)</sup> è ribadito nell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dell'UE.

#### Articolo 24, paragrafo 2, Carta UE

«In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente».

La CGUE menziona espressamente questo principio nella sua sentenza del giugno 2013 nella causa C-648/11 (di seguito «**MA e a.**»), dichiarando che l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta contiene un obbligo «consistente nella garanzia che, in tutti gli atti relativi ai minori, siano

<sup>(80)</sup> UNHCR, Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum [Linee guida relative alle politiche e alle procedure da seguire per i minori non accompagnati richiedenti asilo], 1997, pag. 1.

<sup>(81)</sup> EASO, Guida alle condizioni di accoglienza per minori non accompagnati: norme operative e indicatori, 2018.



essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore sia considerato preminente» <sup>(82)</sup>.

L'interesse superiore del minore è un «principio generale» che guida l'interpretazione di tutta la CRC, che ne fa menzione in diversi articoli. La formulazione principale, tuttavia, è riportata nel primo comma dell'**articolo 3 CRC**.

#### Articolo 3, primo comma, CRC:

«In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

L'articolo 3 della CRC può essere compreso pienamente solo studiando la sua formulazione precisa: esso fa riferimento alle autorità esecutive e agli organi legislativi e giudiziari, applicandosi a tutti gli atti di queste autorità e alle istituzioni private pertinenti. È significativo, inoltre, che riguardi i «fanciulli» al plurale. Il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia ha interpretato questa formulazione nel senso che l'articolo è applicabile sia al singolo caso che in relazione a gruppi di minori o ai minori in generale, il che lo rende ancora più pertinente in termini politici e di policy <sup>(83)</sup>.

Tutti gli strumenti del CEAS prestano particolare attenzione in entrambe le fasi all'interesse superiore del minore (che deve essere tenuto in primaria considerazione in qualsiasi momento) e invitare gli Stati membri ad aderire a tale principio.

La CGUE ha avuto l'occasione di sottolineare l'importanza della protezione accordata ai minori nella sua sentenza del 27 giugno 2006 nella causa C-540/03, **Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea** <sup>(84)</sup>. La Corte ha evidenziato l'importanza della CRC, dichiarando che si annovera «tra gli strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo di cui la Corte tiene conto per l'applicazione dei principi generali del diritto comunitario» <sup>(85)</sup>.

Questo principio guida è contemplato dalla DCA (rifusione) all'**articolo 23, paragrafo 1**.

#### Articolo 23, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«L'interesse superiore del minore costituisce **un criterio fondamentale** nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. Gli Stati membri **assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore**».

<sup>(82)</sup> CGUE, sentenza del 6 giugno 2013, *The Queen*, su istanza di MA e altri contro Secretary of State for the Home Department, C-648/11, EU:C:2013:367, punto 57.

<sup>(83)</sup> Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia, «Commento generale n. 14 (2013) sul diritto del minore a che il suo interesse superiore sia tenuto in primaria considerazione (art. 3, paragrafo 1)», punto 32, 29 maggio 2013.

<sup>(84)</sup> CGUE, sentenza del 27 giugno 2006, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, C-540/03, EU:C:2006:429.

<sup>(85)</sup> CGUE, 2006, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, cit., nota 84, punto 37.

Inoltre, il considerando 9 DCA (rifusione) sottolinea che gli Stati membri «dovrebbero provvedere affinché la direttiva rispetti pienamente i principi dell'interesse superiore del minore e dell'unità familiare», conformemente alla Carta dell'UE, alla CRC e alla CEDU, nell'applicazione della DCA (rifusione).

Di norma l'interesse superiore del minore non può costituire l'unica considerazione, ma deve annoverarsi tra i **primi aspetti** da considerare e avere una rilevanza considerevole in tutte le decisioni adottate in relazione all'accoglienza dei minori nei sistemi di asilo nazionali. Il principio guida l'interpretazione della DCA (rifusione) e la sua attuazione nel suo complesso.

In merito al **significato di «interesse superiore»**, né la DCA (rifusione) né altri strumenti del CEAS indicano in modo definitivo che cosa sia nell'interesse superiore di un singolo minore in una determinata situazione. Tuttavia, occorre tenere presente che questo principio comporta, in tutte le azioni concernenti i minori, che il loro interesse superiore costituisca un criterio fondamentale e che tale concetto si basi sui diritti. Pertanto un'azione non si può considerare nell'interesse superiore del minore se è in contrasto con un suo diritto pertinente.

Uno degli obiettivi del principio dell'interesse superiore è quello di assicurare un **livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore**.

Nella causa **Saciri e a.** la CGUE ha dichiarato che «l'importo di questi sussidi deve essere sufficiente a consentire ai figli minori di convivere con i genitori in modo da poter mantenere l'unità familiare dei richiedenti asilo» <sup>(86)</sup>.

Nella causa **MA e a.**, la CGUE ha dichiarato che le procedure Dublino non dovrebbero essere prolungate «più di quanto strettamente necessario» nel caso dei minori non accompagnati, che si ritiene costituiscano «una categoria di persone particolarmente vulnerabili» <sup>(87)</sup>.

Questi principi riguardanti i minori nell'ambito della procedura Dublino sono stati prontamente considerati ai fini della rifusione del regolamento Dublino. Il regolamento Dublino III dispone all'articolo 6, paragrafo 4, che gli Stati membri devono agire con rapidità in relazione al ricongiungimento familiare, che rappresenta attualmente l'unico motivo per trasferire i minori ai sensi del regolamento Dublino III.

La Corte EDU ha una giurisprudenza consolidata sulle esigenze specifiche dei minori richiedenti asilo.

Nella causa **Rahimi** <sup>(88)</sup>, riguardante un minore che era stato trattenuto in un centro di trattenimento per adulti in Grecia, la Corte EDU ha interpretato l'«estrema» vulnerabilità del richiedente, dovuta alla sua età e alle circostanze personali in quanto minore non accompagnato, come un fattore che ha amplificato i danni arrecatigli con il trattenimento. Pur riconoscendo che quest'ultimo è durato solo due giorni, la Corte EDU ha ritenuto le circostanze personali del richiedente tali che le condizioni in cui era trattenuto, gravemente insufficienti dal punto di vista igienico, della sistemazione e delle infrastrutture, costituivano un trattamento degradante secondo la definizione dell'articolo 3 della CEDU. Richiamandosi alla sua giurisprudenza precedente, la Corte EDU ha precisato che la valutazione della

<sup>(86)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punti 45 e 46.

<sup>(87)</sup> CGUE, 2013, *MA e a.*, cit., nota 82, punto 55.

<sup>(88)</sup> Corte EDU, sentenza del 5 aprile 2011, *Rahimi contro Grecia*, n. 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

gravità del maltrattamento ai sensi dell'articolo 3 è sostanzialmente relativa e tiene conto di diverse circostanze, tra cui il contesto, la durata e gli effetti fisiologici e mentali del suddetto trattamento nonché, ove pertinente, l'età, il genere e lo stato di salute della vittima.

Nella causa **Sh.D. e altri contro Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia** (di seguito «*Sh.D. e altri*»), la Corte EDU ha evidenziato gli obblighi positivi dello Stato di tutelare i minori migranti non accompagnati e di prendersene cura ai sensi dell'articolo 3, nonché dell'articolo 20 della CRC, in base a cui uno Stato deve prevedere una protezione sostitutiva per un minore che sia privato del suo ambiente familiare. La causa riguardava cinque minori afgani non accompagnati, nati tra il 1999 e il 2001, che nel marzo 2016 hanno alloggiato per un mese nel campo profughi di Idomeni. La Corte EDU ha riconosciuto che quel luogo era un campo di fortuna, allestito dagli occupanti stessi, dove essi soggiornavano in condizioni estremamente precarie ed erano aiutati solo da organizzazioni non governative (ONG), e ha rilevato l'assenza di elementi tali da indicare che il pubblico ministero fosse stato informato dalle autorità in merito alla presenza di quei minori sul suolo nazionale <sup>(89)</sup>.

Nella causa **Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga**, riguardante il trattenimento di minori, la Corte EDU ha dichiarato che le condizioni di accoglienza dei minori richiedenti asilo devono essere adeguate alla loro età, in modo da garantire che tali condizioni non creino per loro una situazione di stress e di ansia, con conseguenze particolarmente traumatiche <sup>(90)</sup>.

La giurisprudenza della Corte EDU indica che una valutazione della vulnerabilità è uno degli elementi da includere nell'analisi della proporzionalità che gli Stati sono tenuti a condurre quando si avvalgono del loro margine di discrezionalità previsto dalla CEDU.

### 3.6. Valutazione dell'interesse superiore: minori e unità familiare

La DCA (rifusione) prevede un quadro normativo che definisce tale interesse in una certa misura per quanto riguarda le condizioni di accoglienza del minore.

L'obbligo di una valutazione dell'interesse superiore è contemplato dall'**articolo 23, paragrafo 2**.

#### Articolo 23, paragrafo 2, DCA (rifusione)

«2. Nel valutare l'interesse superiore del minore, gli Stati membri tengono debito conto, **in particolare**, dei seguenti fattori:

(a) la possibilità di ricongiungimento familiare;

(b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore;

<sup>(89)</sup> Corte EDU, sentenza del 13 giugno 2019, *Sh.D. e altri contro Grecia, Austria, Croazia, Ungheria, Macedonia del Nord, Serbia e Slovenia*, n. 14165/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0613JUD001416516, punti 48-62.

<sup>(90)</sup> Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contro Belgio*, n. 13178/03.

(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».

Il **considerando 9 DCA (rifusione)** dispone quanto segue:

### Considerando 9 DCA (rifusione)

«Nell'applicare la presente direttiva gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché la direttiva rispetti pienamente i principi dell'interesse superiore del minore e dell'unità familiare, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e alla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispettivamente».

Come principio generale, l'articolo 12 DCA (rifusione) impone agli Stati membri di:

«[...] quando provvedono ad alloggiare il richiedente, adotta[re] misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente».

Conformemente, il considerando 22 DCA (rifusione) evidenzia che:

«Nel decidere le disposizioni in materia di alloggio, gli Stati membri devono tenere in debito conto l'interesse superiore del minore, nonché le situazioni particolari del richiedente nel caso in cui questi è dipendente da familiari o da altri parenti stretti quali fratelli minori non sposati già presenti nello Stato membro».

L'obbligo di eseguire una valutazione dell'interesse superiore garantisce che le prassi degli Stati membri e il trattamento riservato ai minori siano in linea con i loro obblighi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della CRC e dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dell'UE.

L'elenco dei fattori per la valutazione dell'interesse superiore del minore di cui all'articolo 23, paragrafo 2 non è esaustivo e, pertanto, gli Stati membri devono tenere conto di altri fattori nella rispettiva legislazione nazionale, o almeno nelle rispettive prassi. Alcuni esempi di fattori supplementari presi in considerazione dal commento generale n. 14 del Comitato per i diritti dell'infanzia sono: età, sesso, genere e identità di genere, orientamento sessuale; religione, educazione, livello di maturità fisica e intellettuale e livello di vulnerabilità (fisica, psicologica e/o emotiva) <sup>(91)</sup>.

Il diritto all'**unità familiare** deve costituire un criterio fondamentale, come ha stabilito la CGUE nella causa **Saciri e a.** richiamandosi alla DCA originaria <sup>(92)</sup>:

<sup>(91)</sup> Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia, «Commento generale n. 14 (2013) sul diritto del minorenne a che il suo interesse superiore sia tenuto in primaria considerazione (art. 3, paragrafo 1)», 29 maggio 2013.

<sup>(92)</sup> CGUE, 2014, **Saciri e a.**, cit., nota 55, punto 41.

«Nell’ambito della fissazione delle condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici, gli Stati membri, in applicazione delle disposizioni dell’articolo 13, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2003/9, hanno l’obbligo di adattare tali condizioni di accoglienza alla situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, previste all’articolo 17 della medesima direttiva. Pertanto, i sussidi economici devono essere sufficienti a preservare l’unità familiare e l’interesse superiore del minore, che, in forza delle disposizioni dell’articolo 18, paragrafo 1, di detta direttiva, costituisce un criterio fondamentale».

L’obbligo per gli Stati parte di garantire il diritto del minore alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo è sancito dall’articolo 6 della CRC.

In ogni decisione che riguardi un minore occorre tenere conto di considerazioni in ordine all’incolumità e alla sicurezza. Uno dei numerosi pericoli e rischi che coinvolgono i minori è quello di diventare una vittima della tratta <sup>(93)</sup>.

Al fine di determinare l’interesse superiore del minore, è importante che il minore stesso venga ascoltato. Con l’aumentare dell’età e della maturità, i desideri e le opinioni del minore dovrebbero incidere maggiormente sulla decisione.

---

<sup>(93)</sup> Cfr. ad esempio: Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, *Global Report on Trafficking in Persons 2018* [Relazione globale sulla tratta di persone], 2018.

## 4. Residenza e libera circolazione

### 4.1. Libera circolazione nel territorio dello Stato ospitante

#### Articolo 7, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«I richiedenti possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante [...]»

#### Articolo 26 della convenzione sui rifugiati

«Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di sceglierli il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, con le riserve previste dall'ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze, in generale».

Il diritto del richiedente alla libera circolazione trae origine dall'articolo 26 della convenzione sui rifugiati, intitolato «Diritto di libero passaggio». Qui si dovrebbe osservare che la convenzione sui rifugiati accorda questo diritto indipendentemente dal fatto che un richiedente asilo sia entrato regolarmente o irregolarmente nel territorio dello Stato; analogamente, l'articolo 12, paragrafo 1, dell'ICCPR prevede il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza per chi si trovi «legalmente» nel territorio di uno Stato membro <sup>(94)</sup>. In aggiunta, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, protocollo 4, della CEDU, «chiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di **fissarvi liberamente la sua residenza**» <sup>(95)</sup>.

Tuttavia, occorre notare che, sebbene tale diritto sia espressamente contemplato dalla convenzione sui rifugiati, non è possibile stabilire, in base a una mera interpretazione letterale dell'articolo 7 DCA (rifusione), se i richiedenti asilo possano o meno circolare liberamente nel territorio dello Stato membro né se possano scegliere il loro luogo di residenza in detto territorio. Il fatto che l'articolo 7 DCA (rifusione) sia intitolato «Residenza e libera circolazione» non è sufficiente a dissipare le ambiguità derivanti dalla sua formulazione. In primo luogo, l'espressione «libera circolazione» non viene sempre utilizzata in maniera uniforme nel diritto dell'UE. Alcune delle sue disposizioni distinguono esplicitamente la libera circolazione dalla libertà di scegliere il luogo di residenza, mentre altre utilizzano l'espressione «libera circolazione» in modo da comprendere anche il diritto alla scelta del luogo di residenza.

<sup>(94)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 13.

<sup>(95)</sup> Articolo 2, paragrafo 1, del protocollo 4 della CEDU.

Tuttavia, contrariamente all'articolo 7, paragrafo 1, DCA (rifusione), a norma dell'articolo 7, paragrafo 2 «gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente»; tale formulazione induce a supporre che sia il diritto alla libera circolazione che il diritto di scegliere il luogo di residenza siano contemplati dall'articolo 7, paragrafo 1. Occorre osservare che l'obbligo di risiedere in un luogo specifico, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, non preclude tuttavia al richiedente la possibilità di circolare liberamente all'interno dello Stato membro ospitante, a meno che si applichi una restrizione specifica alla libera circolazione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1.

## 4.2. Area assegnata

### Articolo 7, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«I richiedenti possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva».

Analogamente, ai sensi della convenzione sui rifugiati, le persone che sono entrate irregolarmente e ne informano senza indugio le autorità, giustificando con motivi validi la loro entrata, tra cui ad esempio il timore di persecuzioni nel loro paese, possono essere soggetti a una limitazione della libertà di circolazione in un'«area loro assegnata».

La formulazione dell'articolo 7, paragrafo 1, e l'uso del termine «richiedenti» anziché «il richiedente», che è impiegato in altri articoli della DCA, potrebbe essere interpretato nel senso di assegnare un'area specifica a un gruppo di richiedenti.

L'articolo 7, paragrafo 1, non stabilisce criteri, bensì garanzie di cui tenere conto per l'imposizione di restrizioni alla libera circolazione dei richiedenti protezione internazionale e l'assegnazione ai medesimi di un'area specifica. Ciò è in contrasto con l'articolo 7, paragrafo 2, secondo cui lo Stato ospitante può prendere decisioni in merito al luogo di residenza dei richiedenti protezione internazionale, qualora vi siano motivi di pubblico interesse o di ordine pubblico oppure, ove necessario, ai fini del trattamento rapido e del controllo efficace della domanda di protezione internazionale <sup>(96)</sup>.

L'articolo 7, paragrafo 1, prevede altresì garanzie specifiche relative al luogo assegnato, che «non [deve] pregiudica[re] la sfera inalienabile della vita privata». Inoltre, il luogo assegnato deve consentire un margine sufficiente per garantire l'accesso ai benefici della direttiva, poiché altrimenti comporterebbe una violazione di diritti fondamentali. Pertanto, tale luogo assegnato non deve essere isolato, in termini di distanza e accesso ai trasporti, poiché impedirebbe ai richiedenti di godere dei benefici della DCA (rifusione), precludendo ad esempio l'accesso di un minore all'istruzione, la possibilità di sottoporsi a visite mediche, l'assistenza legale o il supporto psicosociale.

<sup>(96)</sup> Grecia, Consiglio di Stato greco, sentenza del 17 aprile 2018, n. 805/2018, punto 18.

### 4.3. Luogo di residenza

#### Articolo 7, paragrafo 2, DCA (rifusione)

«Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda di protezione internazionale».

La formulazione del testo e l'utilizzo del termine «il richiedente» anziché «i richiedenti» implica una **valutazione personalizzata** delle circostanze del richiedente prima di stabilire il suo luogo di residenza in base ai motivi summenzionati.

Inoltre, la CGUE ha elaborato, in quanto principio generale, il diritto di chiunque **di essere ascoltato** prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi <sup>(97)</sup> (cfr. la sezione 9 «Garanzie procedurali e diritto al ricorso»). Poiché il diritto di essere ascoltato non impone l'obbligo di prevedere un'udienza formale, ai fini dell'applicazione efficace di tale diritto è sufficiente che il richiedente venga preavvisato e abbia la possibilità di rendere noto il proprio parere presentando osservazioni scritte. Pertanto, si può ragionevolmente supporre che, prima di adottare una decisione in merito al luogo di residenza, le autorità siano tenute a informare il richiedente affinché questi possa presentare le sue osservazioni.

L'articolo 7, paragrafo 2, DCA (rifusione) indica due motivi in base a cui stabilire il luogo di residenza del richiedente: i) pubblico interesse e ordine pubblico e ii) l'eventuale necessità ai fini del trattamento rapido e del controllo efficace della domanda di protezione internazionale.

Occorre osservare che l'articolo 7, paragrafo 2, DCA (rifusione) prescrive esplicitamente una **verifica della necessità** prima di stabilire un luogo di residenza per un richiedente nel caso tale residenza venga designata ai fini del trattamento rapido e del controllo efficace della sua domanda. È possibile imporre misure «necessarie» soltanto dopo avere svolto un esame caso per caso, conformemente al diritto internazionale dei diritti umani; inoltre, la misura non deve essere arbitraria né sproporzionata.

Tuttavia, la stessa verifica della necessità non è obbligatoria qualora la residenza venga designata «per **motivi di pubblico interesse**, [o di] ordine pubblico». Tuttavia, qualsiasi decisione che limiti la libera circolazione deve essere personalizzata <sup>(98)</sup>. Pertanto, occorre interpretare questa base considerando: i) l'articolo 31, paragrafo 2, della convenzione sui rifugiati, in base a cui questi ultimi non possono subire sanzioni penali, ma la loro libera circolazione può essere limitata «nella misura necessaria»; e ii) gli articoli 6, 18 e 52 della Carta dell'UE, in base ai quali si possono apportare limitazioni alla libera circolazione solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale e, di

<sup>(97)</sup> CGUE, sentenza dell'11 dicembre 2014, Khaled Boudjlida contro Préfet des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 36; CGUE, 2014, Mukarubega, cit., nota 19, punto 46.

<sup>(98)</sup> Noll, G., «Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)» [Articolo 31 (Rifugiati che soggiornano irregolarmente nel paese ospitante)], in Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol — A commentary* [La convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il suo protocollo del 1967 — Un commento], Oxford University Press, 2011, pagg. 1243-1276, punto 98; ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Nota informativa sulla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015.



conseguenza, deve essere contemplata una verifica della necessità prima di invocare i motivi del pubblico interesse o dell'ordine pubblico <sup>(99)</sup>.

Per una spiegazione più dettagliata della distinzione tra limitazione della libertà di circolazione e trattenimento, consultare la sezione 3 dell'analisi giuridica sul trattenimento <sup>(100)</sup>.

Anche gli articoli 27 e 28 della **direttiva sul ricongiungimento familiare (direttiva 2004/38)** <sup>(101)</sup> si occupano di limitazioni alla libera circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica e, in assenza di una giurisprudenza efficace, possono essere utili per interpretare le disposizioni della DCA (rifusione). In merito ai permessi di soggiorno, nelle cause riunite **K. e H.F.** la CGUE, richiamandosi a una precedente decisione adottata nella causa C-430/10, **Gaydarov**, ha stabilito che il rispetto del principio di proporzionalità implica che «si determini se tale misura sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo che persegue e non ecceda quanto necessario per raggiungerlo». La CGUE ha dichiarato che:

«[...] Conformemente al principio di proporzionalità, le autorità competenti dello Stato membro ospitante devono inoltre mettere a confronto, da un lato, la tutela dell'interesse fondamentale della società di cui trattasi e, dall'altro, gli interessi della persona di cui trattasi, relativi all'esercizio della sua libertà di circolazione e di soggiorno in quanto cittadino dell'Unione nonché al suo diritto al rispetto della vita privata e familiare [...] L'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2004/38 deve essere interpretato nel senso che, quando le misure previste comportano l'allontanamento dell'interessato dallo Stato membro ospitante, quest'ultimo deve tenere conto della natura e della gravità del comportamento di tale persona, della durata e, se del caso, della legalità del suo soggiorno in tale Stato membro, del tempo trascorso dal comportamento contestato, del comportamento da lui tenuto durante tale periodo, del grado della sua attuale pericolosità per la società, nonché della solidità dei legami sociali, culturali e familiari con detto Stato membro» <sup>(102)</sup>.

È inoltre necessario osservare che, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, lettera a), DCA (rifusione), le condizioni materiali di accoglienza si possono **ridurre «o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare»** qualora il richiedente lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità o senza permesso. Per un'ulteriore analisi delle disposizioni pertinenti sulla revoca e sulla riduzione delle condizioni materiali di accoglienza, cfr. la sezione 7 «Riduzione e revoca delle condizioni materiali di accoglienza: articolo 20 DCA (rifusione)».

<sup>(99)</sup> Per agevolare il recepimento e l'attuazione: UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015.

<sup>(100)</sup> EASO, Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Analisi giuridica, 2019, pag. 22.

<sup>(101)</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 nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

<sup>(102)</sup> CGUE, sentenza del 2 maggio 2018, K. contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie e H.F. contro Belgische Staat, C-331/16 e C-366/16, EU:C:2018:296.

## 4.4. Permesso temporaneo di allontanarsi

### Articolo 7, paragrafo 4, DCA (rifusione)

«Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 3 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative».

Il rifiuto di consentire a un richiedente di allontanarsi dal luogo di residenza designato dovrà essere giustificato dall'autorità competente. A norma dell'articolo 26 DCA (rifusione), le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti possono essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. È garantita almeno in ultimo grado la possibilità di ricorso o riesame, in fatto e in diritto, dinanzi a un'autorità giurisdizionale, in modo da garantire l'assenza di arbitrarietà.

## 4.5. Concessione delle condizioni materiali di accoglienza subordinata all'effettiva residenza

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

«Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è adottata caso per caso e definita dal diritto nazionale».

Occorre osservare che, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, è richiesta espressamente una valutazione individuale in merito alla possibilità di subordinare la concessione di condizioni materiali di accoglienza all'effettiva residenza in un determinato luogo. Le decisioni adottate in base a questa disposizione devono concedere al richiedente la possibilità di presentare le sue osservazioni. Un esempio delle conseguenze pratiche di detta disposizione potrebbe essere il collocamento di una persona con un particolare stato di salute nei pressi di strutture sanitarie dove le cure sono prontamente disponibili.

## 5. Condizioni non materiali di accoglienza

### 5.1. Disposizioni giuridiche, termini e ambito di applicazione

#### Considerando 11 DCA (rifusione)

«È opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri».

Ai sensi dell'articolo 2, lettera g), DCA (rifusione), le **condizioni materiali di accoglienza** sono «le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere». Pertanto, sebbene l'articolo 2 DCA (rifusione) non le definisca specificamente, le condizioni di accoglienza elencate nella DCA (rifusione) che non rientrano in questa esplicita definizione di «condizioni materiali» si possono classificare come **condizioni non materiali di accoglienza**. Tali condizioni aggiuntive consentono un «livello di vita dignitoso», come affermato nel considerando 11 DCA (rifusione) e garantiscono efficacia al diritto alla dignità tutelato dall'articolo 1 della Carta dell'UE. Nell'ambito della direttiva è inclusa una serie di diritti classificabili come condizioni non materiali di accoglienza: **istruzione, assistenza sanitaria, formazione professionale e accesso al mercato del lavoro**.

In particolare, per quanto attiene al concetto di condizioni non materiali di accoglienza, alcune disposizioni riguardano direttamente persone vulnerabili. Come già accennato, gli Stati membri sono obbligati, a norma dell'articolo 21 DCA (rifusione), a tenere conto della specifica situazione del richiedente protezione internazionale; affinché ciò avvenga, lo Stato membro deve valutare se tale richiedente abbia particolari esigenze di accoglienza. Si prevede che tali esigenze rientrino probabilmente tra le condizioni non materiali di accoglienza, in particolare l'istruzione dei minori e l'accesso all'assistenza sanitaria.

**Tabella 4. Condizioni non materiali di accoglienza e loro rispettive disposizioni nella DCA (rifusione)**

Condizione non materiale di accoglienza	Disposizione nella DCA (rifusione)
Scolarizzazione e istruzione dei minori	Articolo 14
Lavoro	Articolo 15
Formazione professionale	Articolo 16
Assistenza sanitaria	Articoli 17 e 19

## 5.2. Istruzione e scolarizzazione

### 5.2.1. Introduzione: il diritto all'istruzione per i minori

Il diritto all'istruzione per i minori è tutelato da diversi strumenti internazionali in materia di diritti umani. L'articolo 28, paragrafo 1, lettera a), della CRC riconosce il diritto all'istruzione primaria gratuita e disponibile per tutti; inoltre l'articolo 22, paragrafo 1, della CRC fa specificamente riferimento ai minori che cercano di ottenere lo status di rifugiato, richiedendo agli Stati parti di far sì che i minori che cercano di ottenere tale status usufruiscano di tutti i diritti, previsti dalla CRC e da altri strumenti internazionali, di cui godono i cittadini.

Il diritto all'istruzione è contemplato anche dall'articolo 2, protocollo 1, della CEDU; secondo la Corte EDU, tale diritto «garantisce l'accesso all'istruzione elementare, che riveste un'importanza fondamentale per lo sviluppo del minore» <sup>(103)</sup>. Inoltre, l'articolo 14 della CEDU proibisce la discriminazione basata sull'origine nazionale.

### 5.2.2. Il diritto all'istruzione nella DCA (rifusione)

#### Articolo 14 DCA (rifusione)

##### «Scolarizzazione e istruzione dei minori

1. Gli Stati membri consentono ai **figli minori** di richiedenti e ai richiedenti minori di **accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei propri cittadini**, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.

Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo da parte o per conto del minore.

Sono impartiti corsi di preparazione, anche di lingua, ai minori, se necessari per agevolarne l'accesso e la partecipazione al sistema educativo come stabilito al paragrafo 1.

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro può offrire altre modalità d'insegnamento conformemente al proprio diritto e alla propria prassi nazionali».

<sup>(103)</sup> Corte EDU, sentenza del 13 dicembre 2005, *Timishev contro Russia*, n. 55762/00 e n. 55974/00, CE:ECHR:2005:1213JUD005576200, punto 64.

Dalla lettura combinata dell'articolo 14 DCA (rifusione) e dell'articolo 14 della Carta dell'UE, risulta infatti che questo diritto di accesso all'istruzione non è limitato all'istruzione primaria come nel caso di altri strumenti internazionali in materia di diritti umani.

Una volta che un minore, nel corso della procedura di asilo, abbia raggiunto la maggiore età, non gli viene negato il diritto all'istruzione. Un'interpretazione letterale dell'articolo 14 DCA (rifusione) tenderebbe a precludere agli adulti, ossia a chiunque abbia superato i 18 anni, l'accesso al sistema educativo. La DCA (rifusione) non contiene disposizioni relative all'istruzione di adulti analfabeti o con difficoltà di apprendimento.

L'articolo 14, paragrafo 1, DCA (rifusione) prevede altresì che l'istruzione possa essere interrotta solo una volta che sia stato eseguito un ordine di espulsione nei confronti dei minori interessati o dei loro genitori. Pertanto è logico che, anche nel caso in cui sia stato emesso tale ordine, l'istruzione debba proseguire fino a quando il minore non sia stato allontanato dal territorio dello Stato membro.

L'articolo 14, paragrafo 2, DCA (rifusione) prevede inoltre un termine vincolante per l'erogazione dell'accesso al sistema educativo. Gli Stati membri forniscono tale accesso entro 3 mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale. Inoltre, l'articolo 14, paragrafo 1, DCA (rifusione) prevede che per tale «accesso al sistema educativo» possa anche implicare che l'istruzione di minori durante la procedura di asilo possa svolgersi nei centri di accoglienza (a condizioni simili, ad esempio con lo stesso programma) anziché all'interno del sistema scolastico nazionale regolamentare.

L'articolo 14, paragrafo 2, DCA (rifusione) impone agli Stati membri di impartire corsi di preparazione, anche di lingua, per agevolare l'accesso dei minori al sistema educativo nel caso in cui sia richiesta tale preparazione. Talvolta la situazione speciale o specifica del richiedente protezione internazionale minorenne esclude la possibilità di prendere parte al sistema educativo standard (ad esempio in caso di disabilità fisica). In tali casi, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, DCA (rifusione), lo Stato membro «offre altre modalità d'insegnamento conformemente al proprio diritto e alla propria prassi nazionali». In merito a un caso di trattenimento, la Corte EDU ha dichiarato che le circostanze in cui era stato trattenuto un bambino di cinque anni, comprendenti un ritardo di due mesi nell'accesso alla consulenza o alla scolarizzazione, hanno violato l'articolo 3 della CEDU <sup>(104)</sup>.

La DCA (rifusione) non contempla, per chi è in procedura di asilo, un diritto riconoscibile di accesso all'istruzione terziaria o superiore dopo l'istruzione di livello secondario. Questo aspetto è separato dall'istruzione professionale, argomento discusso in seguito.

<sup>(104)</sup> Corte EDU, sentenza del 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga contro Belgio*, n. 13178/03.

## 5.3. Lavoro e accesso al mercato del lavoro

### 5.3.1. Principi generali dell'accesso al mercato del lavoro

#### Articolo 15 DCA (rifusione)

##### «Lavoro

1. Gli Stati membri garantiscono l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente.

2. Gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente l'accesso al mercato del lavoro conformemente al diritto nazionale, senza limitare indebitamente tale accesso.

Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso».

Per gli Stati parti della convenzione sui rifugiati, gli obblighi pertinenti sono contemplati dagli articoli 17, 18 e 19, in combinato disposto con l'articolo 3 (non discriminazione). Per adempiere agli obblighi della convenzione sui rifugiati, non si può operare alcuna distinzione tra richiedenti protezione internazionale che soggiornano regolarmente e altre persone che soggiornano regolarmente <sup>(105)</sup>.

#### 5.3.1.1. Accesso al mercato del lavoro entro nove mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale

I richiedenti devono avere l'accesso effettivo al mercato del lavoro entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale. Tale disposizione si applica se l'autorità competente non ha adottato una decisione in primo grado e il richiedente non è responsabile del ritardo.

<sup>(105)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 39.

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, DCA (rifusione), anche nel caso in cui sia stata adottata una decisione negativa in primo grado nei confronti della richiesta di protezione internazionale, il richiedente ha ancora accesso al mercato del lavoro se il ricorso è in atto, a condizione che abbia il diritto di rimanere nel territorio e il ricorso abbia effetto sospensivo.

L'accesso del richiedente al mercato del lavoro deve essere effettivo; è possibile sceglierne la forma concreta e la struttura in conformità del diritto nazionale vigente. Non sono previsti requisiti giuridici speciali né specifici <sup>(106)</sup>. Se le condizioni impediscono di fatto a un richiedente di cercare lavoro, l'accesso non si può considerare effettivo.

#### **5.3.1.2. Trattamento meno favorevole: articolo 15, paragrafo 2, DCA (rifusione)**

L'articolo 15, paragrafo 2, DCA (rifusione) prevede che gli Stati membri possano, per ragioni connesse alle «politiche del mercato del lavoro», «dare la precedenza ai cittadini dell'Unione e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare». La seconda frase di questa disposizione non è configurata come deroga alla prima frase, bensì piuttosto come misura indipendente.

I richiedenti non possono essere privati dalla legge dell'accesso effettivo al mercato del lavoro, ma nella pratica un richiedente potrebbe essere escluso da un impiego specifico perché lo Stato membro dà la priorità a un proprio cittadino o a un cittadino dell'UE o di un paese terzo in soggiorno regolare. La DCA (rifusione) non prevede il bilanciamento degli interessi degli Stati membri in materia di mercato del lavoro e, pertanto, compete agli Stati membri giustificare le politiche del mercato del lavoro al fine di adottare una misura ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, DCA (rifusione). Altre motivazioni giuridiche non sono menzionate all'articolo 15, paragrafo 2, DCA (rifusione) e, pertanto, non possono giustificare l'accesso limitato dei richiedenti al mercato del lavoro <sup>(107)</sup>.

#### **5.3.1.3. Ulteriori considerazioni**

L'articolo 26 DQ (rifusione) richiede inoltre agli Stati membri di provvedere a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti e di formazione professionale (compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocini sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento), secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini <sup>(108)</sup>.

L'articolo 15 DCA (rifusione) non fa alcun riferimento alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'accesso al mercato del lavoro e, in particolare, non impone agli Stati membri l'obbligo di impartire un'istruzione ai richiedenti adulti che potrebbero possedere un basso livello di istruzione, anche a livello di competenze linguistiche, o essere addirittura analfabeti. La DCA (rifusione) non fa riferimento neppure al riconoscimento di qualifiche estere che possano facilitare l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro.

<sup>(106)</sup> Articolo 15, paragrafo 2, secondo comma, DCA (rifusione).

<sup>(107)</sup> Polonia, Tribunale amministrativo del Voivodato di Varsavia (Sąd Administracyjny), sentenza del 7 ottobre 2016, I SA/Wa 1197/16.

<sup>(108)</sup> FRA, *Current Migration Situation in the EU: Education* [Situazione migratoria attuale nell'UE: l'istruzione], maggio 2017.

### 5.3.2. Formazione professionale

#### Articolo 16 DCA (rifusione)

##### «Formazione professionale

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 15».

Contrariamente agli articoli 14 e 15 DCA (rifusione), la regolamentazione giuridica della «formazione professionale» di cui all'articolo 16 DCA (rifusione) non costituisce un obbligo per gli Stati membri.

L'articolo 16 DCA (rifusione) permette agli Stati membri di limitare la parità di trattamento relativa alla formazione professionale alla formazione direttamente connessa con un'attività lavorativa specifica. L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 15 DCA (rifusione).

### 5.4. Assistenza sanitaria

#### Articolo 13 DCA (rifusione)

##### «Esami medici

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti a esame medico per ragioni di sanità pubblica».

#### Articolo 17 DCA (rifusione)

##### «Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

[...]

2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e **ne tuteli la salute fisica e mentale.**



Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili, ai sensi dell'articolo 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

**3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.**

**4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.**

Qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente un rimborso. [...]».

### Articolo 19 DCA (rifusione)

#### «Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali.

2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, comprese, se necessarie, appropriate misure di assistenza psichica».

Gli articoli 17 e 19 DCA (rifusione) obbligano gli Stati membri a concedere ai richiedenti protezione internazionale il libero accesso alle cure mediche. Lo standard minimo assoluto dev'essere costituito dall'accesso alla necessaria assistenza sanitaria (comprendente quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali) <sup>(109)</sup>.

#### 5.4.1. Ambito di applicazione degli esami medici

Gli esami medici di cui all'articolo 13 DCA (rifusione) rappresentano una questione legata all'assistenza sanitaria, ma non una condizione di accoglienza di per sé. L'obiettivo degli «esami medici» potrebbe consistere nel rilevamento di malattie infettive quali tubercolosi,

<sup>(109)</sup> Articolo 19 DCA (rifusione).

epatite ecc., l'identificazione di esigenze specifiche o addirittura l'istituzione di una quarantena. Gli Stati membri sono liberi di decidere il tipo e l'ambito di applicazione degli esami medici che intendono mettere in atto.

#### 5.4.2. Accesso all'assistenza sanitaria

L'accesso all'assistenza sanitaria deve essere privo di restrizioni e le strutture sanitarie devono essere facilmente accessibili per i richiedenti protezione internazionale; ciò è particolarmente importante nei casi di emergenza. Nel 2015 un tribunale francese ha dichiarato che «devono essere gratuiti sia i trasporti per accedere alla necessaria assistenza sanitaria che l'erogazione dei farmaci prescritti» <sup>(110)</sup>. L'articolo 19 DCA (rifusione) garantisce che la necessaria assistenza sanitaria si estenda al trattamento delle malattie mentali e menziona in particolare il trattamento dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Gli Stati membri devono inoltre fornire consulenza medica ai richiedenti protezione internazionale con vulnerabilità specifiche, in particolare ai sopravvissuti alla tratta di esseri umani, alla tortura o ad altre forme di violenza psicologica e fisica, ivi compresa quella basata sul genere.

#### 5.4.3. Contributo finanziario all'assistenza sanitaria

L'articolo 17, paragrafo 3, DCA (rifusione) prevede che gli Stati membri possano subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento. L'articolo 17, paragrafo 4, DCA (rifusione) prevede inoltre che gli Stati membri possano obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi dell'assistenza sanitaria previsti nella direttiva. La disposizione afferma che, qualora «emerga» che un richiedente protezione internazionale dispone di mezzi sufficienti a sostenere i costi dell'assistenza sanitaria (o le autorità ne vengano informate), potrebbe essere chiesto al richiedente un rimborso.

Come esposto più dettagliatamente nella sezione 7 «Riduzione e revoca delle condizioni materiali di accoglienza: articolo 20 DCA (rifusione)», la CGUE deve ancora pronunciarsi in merito al disposto dell'articolo 17 per quanto concerne i contributi finanziari. In relazione alle condizioni materiali di accoglienza, la sentenza della CGUE nella causa **Saciri e a.** può fornire chiarimenti utili. Tuttavia, non è chiaro come l'erogazione di denaro/buoni ai fini delle condizioni materiali di accoglienza si ponga in relazione con l'assistenza sanitaria. Lo Stato membro richiederebbe una verifica delle risorse, comprendente un test della proporzionalità, per stabilire l'importo con cui un richiedente protezione internazionale dovrebbe contribuire ai costi della propria assistenza sanitaria.

<sup>(110)</sup> Francia, Tribunale amministrativo di Lille (Tribunal administratif de Lille), sentenza del 2 novembre 2015, *Association Médecins du Monde e autres*, n. 1508747.

## 6. Condizioni materiali di accoglienza: articolo 2, lettera g), DCA (rifusione)

Devono essere offerte condizioni di accoglienza adeguate (che rappresentano un prerequisito per la presentazione efficace di una domanda di protezione internazionale) non appena un richiedente mostra l'intenzione di richiedere detta protezione <sup>(111)</sup>.

### 6.1. Disposizioni giuridiche, termine e ambito di applicazione

Per «condizioni materiali di accoglienza» si intendono le condizioni comprendenti quelle stabilite all'articolo 2, lettera g), DCA (rifusione). Esse sono definite all'articolo 2, lettere f) e g), DCA (rifusione), come il complesso delle misure adottate dagli Stati membri, conformemente alla direttiva, a favore dei richiedenti <sup>(112)</sup>.

#### Articolo 2, lettera g), DCA (rifusione)

«[...] alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità, nonché un sussidio per le spese giornaliere».

Questa disposizione prevede sia le componenti che i mezzi per garantire le condizioni materiali di accoglienza: alloggio, vitto e vestiario possono essere forniti in una delle forme menzionate o in una loro combinazione, mentre un sussidio per le spese giornaliere mira a garantire la possibilità di provvedere a tutte le altre spese al di là dell'alloggio, del vitto e del vestiario.

Il sussidio giornaliero serve all'acquisto di vari articoli quali prodotti sanitari, dispositivi medici o materiale scolastico, nonché contributi monetari da utilizzare per scopi non precisati, tra cui ad esempio «denaro per le piccole spese». La proposta del 2017 di rifusione della DCA (rifusione) suggerisce una definizione più ampia che comprenda non solo l'alloggio, il vitto e il vestiario, ma anche «altri beni non alimentari di prima necessità che corrispondano alle esigenze dei richiedenti nelle loro specifiche condizioni di accoglienza, quali articoli sanitari, dispositivi medici o materiale scolastico [...] nonché un sussidio per le spese giornaliere» <sup>(113)</sup>.

<sup>(111)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 41.

<sup>(112)</sup> CGUE, 2019, Haqbin, cit., nota 37, punto 32.

<sup>(113)</sup> Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) [COM(2016) 465 — C8-0323/2016 — 2016/0222(COD)], 10 maggio 2017, emendamento 30, articolo 2, punto 7.

**Considerando 11 DCA (rifusione)**

«È opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri».

**Considerando 24 DCA (rifusione)**

«Per garantire che il sostegno materiale fornito ai richiedenti sia conforme ai principi stabiliti dalla presente direttiva, è necessario che gli Stati membri ne determinino il livello in base a riferimenti appropriati. Ciò non implica che le prestazioni concesse debbano essere identiche a quelle previste per i cittadini dello Stato in questione. Gli Stati membri possono prevedere un trattamento meno favorevole per i richiedenti rispetto ai propri cittadini secondo quanto disposto dalla presente direttiva».

La DCA (rifusione) prevede disposizioni sia obbligatorie che facoltative in merito alla concessione di condizioni materiali di accoglienza.

## 6.2. Disposizioni obbligatorie

L'articolo 17 DCA (rifusione) stabilisce le seguenti norme generali obbligatorie sulla disponibilità delle condizioni materiali di accoglienza <sup>(114)</sup>.

**Articolo 17 DCA (rifusione)**

«1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale.

2. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale.

[...]

5. Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini. [...]».

<sup>(114)</sup> Le disposizioni dell'articolo 17 DCA (rifusione), che riguardano nello specifico le persone vulnerabili o la concessione di condizioni, e quelle che riguardano condizioni non materiali (ad esempio l'assistenza sanitaria) sono trattate nelle rispettive sezioni della presente analisi giuridica.

Inoltre, l'articolo 17 DCA (rifusione) stabilisce disposizioni obbligatorie riguardanti la specifica situazione delle persone vulnerabili e la situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento <sup>(115)</sup>.

L'articolo 17, paragrafo 1, DCA (rifusione) chiarisce l'ambito temporale specifico per quanto riguarda le condizioni materiali di accoglienza, in quanto conferma l'esigenza di provvedere a che i richiedenti protezione internazionale abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza non appena manifestano la volontà di chiedere detta protezione.

### 6.3. Disposizioni facoltative

Oltre alle disposizioni obbligatorie summenzionate, l'articolo 17 DCA (rifusione) contiene disposizioni facoltative che riguardano la concessione di condizioni materiali di accoglienza (articolo 17, paragrafi 3 e 4) e di un trattamento meno favorevole per i richiedenti rispetto a quello accordato ai cittadini per quanto concerne i sussidi economici (articolo 17, paragrafo 5, seconda frase).

### 6.4. Obbligo positivo

Gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di provvedere affinché siano fornite le condizioni materiali di accoglienza (alloggio, vitto e vestiario e un sussidio per le spese giornaliere) previste dalla DCA (rifusione).

Poiché tutti gli Stati membri dell'UE sono Stati contraenti della CEDU, la mancata concessione di condizioni di vita adeguate per un richiedente protezione internazionale potrebbe inoltre costituire una violazione degli obblighi previsti dalla CEDU.

Nella causa **M.S.S.**, la Corte EDU ha precisato che:

«[...] l'obbligo di offrire una sistemazione e condizioni materiali dignitose per i richiedenti asilo poveri è stato ora inserito nel diritto positivo e le autorità greche sono vincolate al rispetto della propria legislazione, che recepisce il diritto comunitario, ossia la direttiva 2003/9/CEE del Consiglio recante norme minime all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri ("la direttiva accoglienza") [...]» <sup>(116)</sup>.

Pur facendo riferimento alla DCA originaria, questa sentenza è applicabile anche alla DCA (rifusione).

Gli Stati membri devono tenere in debito conto la vulnerabilità di un richiedente in qualità di richiedente protezione internazionale <sup>(117)</sup>. È responsabilità degli Stati membri presupporre che un richiedente protezione internazionale non abbia fissa dimora <sup>(118)</sup> e trovare la soluzione appropriata. Non compete al richiedente protezione internazionale accertarsi che le autorità gli offrano condizioni materiali di accoglienza adeguate. Di conseguenza,

<sup>(115)</sup> EASO, *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo* — Analisi giuridica, 2019.

<sup>(116)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 250.

<sup>(117)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 263.

<sup>(118)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 258.

le autorità degli Stati membri non devono semplicemente attendere che un richiedente protezione internazionale prenda l'iniziativa e si rivolga alle autorità responsabili per provvedere alle sue esigenze di base <sup>(119)</sup>.

L'obbligo di esaminare immediatamente la domanda di protezione internazionale è inteso ad abbreviare il periodo in cui il richiedente è soggetto a condizioni di accoglienza potenzialmente inadeguate <sup>(120)</sup>.

Pertanto, gli Stati membri non osservano gli obblighi positivi previsti dalla DCA (rifusione) quando l'unico modo per affrancare un richiedente protezione internazionale da una situazione di estrema povertà dipende da un esame diligente della domanda di asilo <sup>(121)</sup>.

Inoltre gli Stati membri, a norma dell'articolo 3, CEDU, potrebbero essere soggetti a un obbligo (positivo) di protezione in casi di estrema vulnerabilità, a prescindere dall'applicabilità della DCA (rifusione) e dallo status di una persona. Nella causa **Khan contro Francia** <sup>(122)</sup> la Corte EDU ha riconosciuto l'esistenza di un obbligo per le autorità dello Stato membro di identificare i minori non accompagnati tra le persone residenti nella «giungla di Calais» in un campo di fortuna costruito dagli stessi richiedenti asilo. La Corte EDU ha altresì riconosciuto la complessità di questo compito perché all'epoca, nella «giungla di Calais», vivevano migliaia di persone ed era molto difficile identificare minori isolati e fornire una struttura adeguata alla loro situazione. Inoltre, questi minori non accompagnati non erano sempre disposti a trasferirsi in tale struttura perché si trovava troppo lontano dalla «giungla» o, come nel caso del ricorrente, hanno manifestato la volontà di andare nel Regno Unito e di non restare in Francia <sup>(123)</sup>.

La causa **Sh.D. e altri** <sup>(124)</sup> verteva, tra l'altro, sulle condizioni di vita in Grecia per i minori non accompagnati. I cinque ricorrenti afghani, nati tra il 1999 e il 2001, sono giunti in Grecia nel febbraio 2016 e hanno alloggiato per un mese nel campo profughi di Idomeni (un campo di fortuna allestito dagli stessi migranti e destinato a ospitare 1 500 persone, ma occupato da oltre 13 000). Per brevi periodi i ricorrenti sono stati anche trattenuti prima di arrivare ad Atene, dove hanno alloggiato in un albergo abbandonato, dentro una stanza con un letto e un bagno. Nel luglio 2016 hanno richiesto asilo presso il Servizio di asilo di Atene e sono stati collocati nel rifugio specializzato di Faros per minori non accompagnati. La Corte EDU, richiamandosi alla causa **Rahimi**, ha sottolineato che il governo avrebbe dovuto adottare immediatamente le misure necessarie per tutelare quei minori non accompagnati e avrebbe dovuto informare un pubblico ministero in merito alla loro situazione. Di conseguenza, i cinque minori sono stati costretti a vivere per un lungo periodo nel campo sovraffollato di Idomeni con pochi viveri, senza igiene e senza un accesso effettivo alle cure mediche <sup>(125)</sup>. Considerata la fattispecie, la Corte EDU ha concluso che tale ambiente era inadatto al loro status di minori in termini di sicurezza, alloggio, igiene e accesso ai generi alimentari e alle cure. Stante questa conclusione, la Corte EDU non era persuasa che le autorità avessero fatto tutto ciò che ci si sarebbe potuti ragionevolmente aspettare da loro per adempiere l'obbligo di assistenza e di tutela dei richiedenti (l'obbligo dello Stato convenuto nei confronti delle persone che sono particolarmente vulnerabili a motivo della loro età) <sup>(126)</sup>.

<sup>(119)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 259.

<sup>(120)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 262.

<sup>(121)</sup> Corte EDU, sentenza del 4 febbraio 2016, *Amadou contro Grecia*, n. 37991/11, ECLI:CE:ECHR:2016:0204JUD003799111, punto 61.

<sup>(122)</sup> Corte EDU, sentenza del 28 febbraio 2019, *Khan contro Francia*, No 12267/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD001226716.

<sup>(123)</sup> Corte EDU, 2019, *Khan*, cit., nota 122, punti 90 e 91.

<sup>(124)</sup> Corte EDU, 2019, *Sh.D. e altri*, cit., nota 89.

<sup>(125)</sup> Corte EDU, 2019, *Sh.D. e altri*, cit., nota 89, punti 14, 56 e 57.

<sup>(126)</sup> Corte EDU, 2019, *Sh.D. e altri*, cit., nota 89, punto 61.

In effetti, come la Corte EDU ha ricordato nella causa ***Pančenko contro Lettonia***, la CEDU «non garantisce, di per sé, diritti socioeconomici, tra cui il diritto a un'**abitazione a titolo gratuito**, il diritto al lavoro, il diritto all'assistenza medica gratuita o il diritto di **chiedere assistenza finanziaria** a uno Stato per mantenere un determinato livello di vita» <sup>(127)</sup>. Tuttavia, in determinate circostanze, condizioni di vita inadeguate possono ricadere nell'ambito di applicazione della CEDU, come si è detto in precedenza, e in particolare dei suoi articoli 3 e 8. La DCA (rifusione) contempla nondimeno molti diritti socioeconomici che la CEDU non contempla espressamente.

Il problema dell'osservanza dell'obbligo positivo previsto dalla DCA (rifusione) di fornire condizioni materiali di accoglienza ai richiedenti protezione internazionale, nonché il problema dell'inadeguatezza delle condizioni materiali di accoglienza, che configura una violazione dei diritti fondamentali summenzionati sanciti dalla Carta dell'UE e dalla CEDU, emergono in due occasioni, ossia:

- (a) quando uno Stato membro esamina le proprie condizioni materiali di accoglienza; e
- (b) nell'ambito delle procedure di Dublino quando si stabilisce, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, se allo Stato membro esaminatore debba essere preclusa o meno la possibilità di rimpatriare un richiedente verso lo Stato membro competente a causa delle condizioni materiali di accoglienza inadeguate prevalenti nello Stato membro competente <sup>(128)</sup>.

## 6.5. Base delle informazioni e criteri giuridici per valutare infrazioni relative alle condizioni materiali di accoglienza

La sentenza della CGUE nella causa ***Abubacarr Jawo*** <sup>(129)</sup> non riguarda specificamente la DCA (rifusione), bensì piuttosto le condizioni di vita relative ai beneficiari di protezione internazionale. Jawo, un cittadino della Gambia, ha richiesto protezione internazionale in Germania e in Italia. Le autorità tedesche hanno respinto la sua domanda in quanto inammissibile e hanno ordinato il trasferimento in Italia del richiedente il quale, nel procedimento di ricorso, ha sostenuto, tra l'altro di non poter essere trasferito in Italia a causa delle carenze sistemiche e delle condizioni di vita affrontate dai beneficiari di protezione internazionale in Italia.

La sentenza fornisce orientamenti sulla **base delle informazioni** e sui **criteri giuridici** che dovrebbero guidare il giudice nazionale nella valutazione delle condizioni di vita in uno Stato membro. Inoltre, la sentenza tratta il problema costituito da condizioni di vita che creano situazioni incompatibili con l'articolo 4 della Carta dell'UE (e, analogamente, con l'articolo 3 della CEDU), una questione strettamente legata al rispetto della dignità umana (articolo 1 della Carta dell'UE) e all'«adeguata qualità di vita».

In base alla sentenza della CGUE nella causa ***CK contro Slovenia***, tale adeguata qualità di vita deve essere valutata non solo in reazione alle carenze sistemiche presenti nel sistema

<sup>(127)</sup> Corte EDU, decisione del 28 ottobre 1998, *Pančenko contro Latvia*, n. 40772/98, ECLI:CE:ECHR:1999:1028DEC004077298, pag. 6.

<sup>(128)</sup> Cfr. Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 367.

<sup>(129)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62.



di accoglienza di uno Stato membro, ma anche in relazione alla situazione individuale del richiedente <sup>(130)</sup>.

Per quanto concerne la **base delle informazioni** occorrenti per valutare le condizioni di vita, la CGUE ha stabilito che, qualora l'interessato produca dinanzi al giudice elementi per dimostrare l'esistenza di violazioni della Carta dell'UE, il suddetto giudice è tenuto a:

«[...] valutare, sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone» <sup>(131)</sup>.

Per quanto concerne i **criteri giuridici** che dovrebbero guidare le autorità nazionali competenti in tale valutazione, nella causa **Abubacarr Jawo** la CGUE ha osservato che tali carenze, «per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta, che corrisponde all'articolo 3 della CEDU [...], devono aggiungere una soglia particolarmente elevata di gravità, la quale dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie» <sup>(132)</sup>. Qui la CGUE si riferisce alla sentenza nella causa **M.S.S.** della Corte EDU, riguardante le condizioni di accoglienza/di vita di un richiedente asilo ai sensi della DCA originaria; questo riferimento stabilisce un parallelo tra i criteri per la valutazione delle condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale (causa **Abubacarr Jawo**) e le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (causa **M.S.S.**).

Il criterio guida di questa valutazione e, nel contempo, quello per la violazione dell'articolo 4 della Carta dell'UE, sono costituiti da una «soglia particolarmente elevata di gravità, la quale dipende dall'insieme delle circostanze del caso di specie» <sup>(133)</sup>.

La CGUE evidenzia inoltre che l'«articolo 4 della Carta [...] corrisponde all'articolo 3 della CEDU», «il cui significato e la cui portata sono quindi» gli stessi previsti dalla CEDU.

Occorre osservare che la CGUE fa cenno a una **soglia particolarmente elevata di gravità** che le carenze devono raggiungere per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 4 della Carta dell'UE, mentre la Corte EDU fa riferimento a un **livello minimo di gravità** del maltrattamento come criterio per la violazione dell'articolo 3 della CEDU. Ciò nonostante, entrambi gli approcci conducono alla stessa soglia.

In Spagna il Tribunale Superiore di Madrid si è occupato del caso di un richiedente che aveva presentato una domanda di asilo in Spagna, ma che in seguito si è recato in Germania. Una volta ritrasferito in Spagna ai sensi del regolamento Dublino, le autorità spagnole gli hanno negato le condizioni di accoglienza, sostenendo che avesse rinunciato al suo diritto all'accoglienza avendo abbandonato il paese. Il richiedente abitava in un ricovero per persone senza fissa dimora. Il Tribunale Superiore, nella sua sentenza del 7 dicembre 2018, si è richiamato alla causa **M.S.S.** e non ha riscontrato alcuna violazione (dell'articolo 15 della Costituzione spagnola) per quanto concerne l'integrità morale e fisica del richiedente, in quanto questi poteva dormire e aveva accesso alla distribuzione di cibo presso il ricovero per senzatetto. Tuttavia, ha concluso che il suo diritto alla tutela giudiziaria (articolo 24.1 della

<sup>(130)</sup> CGUE, sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. e a. contro Slovenia*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punti 43-44.

<sup>(131)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 90.

<sup>(132)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 91.

<sup>(133)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 91.



Costituzione spagnola) era stato violato perché le autorità gli avevano negato l'accesso al sistema di accoglienza benché fosse ancora un richiedente protezione internazionale <sup>(134)</sup>.

## 6.6. Valutazione della «soglia di gravità» in base a tutte le circostanze del caso

La Corte EDU, nella causa **M.S.S.**, ha stabilito che:

«[...] al fine di rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 [della CEDU], il maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità. La valutazione di questo livello minimo è relativa: dipende dalle circostanze di specie, quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici e/o mentali e, in taluni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima» <sup>(135)</sup>.

Ciò è stato ribadito dalla Corte in altre occasioni.

Occorre operare una distinzione tra le norme giuridiche previste dalla CEDU sul «livello minimo di gravità», a tutela della dignità umana in relazione ai trattamenti inumani o degradanti di cui all'articolo 3 della CEDU, e gli standard di accoglienza previsti dalla DCA (rifusione). Il richiedente ha diritto a un ricorso effettivo per tutelare i suoi diritti a norma dell'articolo 3 della CEDU (o dell'articolo 4 della Carta dell'UE), nonché per tutelare i suoi diritti in materia di accoglienza ai sensi della DCA (rifusione). Il livello di protezione di tali diritti può essere più elevato rispetto a quello offerto dall'articolo 3 della CEDU.

Un altro aspetto di cui si tiene conto in fase di valutazione del livello minimo di gravità è costituito dalle prospettive di miglioramento per la situazione dei richiedenti. Nella causa **N.T.P.** <sup>(136)</sup>, ad esempio, la Corte EDU ha concluso che i richiedenti non sono stati privati di tutte le prospettive di miglioramento, in quanto una di loro era già stata convocata dalla Prefettura della Côte-d'Or per l'esame della sua domanda di permesso di soggiorno, nonché per la presentazione formale della sua domanda di protezione internazionale. La Corte EDU ha inoltre analizzato la situazione generale dei richiedenti, una madre congolese e i suoi tre figli, che erano stati alloggiati presso un rifugio associativo, finanziato interamente dallo Stato, dove potevano pernottare, consumare la colazione e la cena. Due dei figli frequentavano la scuola materna durante la giornata; inoltre tutti i richiedenti ricevevano cure mediche finanziate pubblicamente ed erano assistiti da ONG. La Corte EDU ha concluso che erano in grado di provvedere alle loro esigenze di base e che, in tali circostanze, la loro situazione non raggiungeva il livello di gravità prescritto dall'articolo 3 della CEDU.

In base agli esempi summenzionati, si può trarre la conclusione che i fattori determinanti nella valutazione del «livello minimo di gravità» sono i seguenti.

<sup>(134)</sup> EDAL, «Spain — Superior Court of Madrid reinstates access to reception for Dublin returnee, finding a violation of the right to judicial protection» [Spagna — Tribunale Superiore di Madrid ripristina l'accesso all'accoglienza per un rimpatriato di Dublino], 7 dicembre 2018.

<sup>(135)</sup> Corte EDU, 2011, **M.S.S.**, cit., nota 72, punto 219.

<sup>(136)</sup> Corte EDU, sentenza del 24 maggio 2018, **N.T.P.** e altri contro Francia, n. 68862/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0524JUD006886213, punto 48.

**Figura 3. Fattori determinanti ai fini della valutazione del «livello minimo di gravità»**

Per quanto riguarda le condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale, nella causa **Abubacarr Jawo** la CGUE ha dichiarato che **una soglia particolarmente elevata di gravità** viene raggiunta quando:

«[...] l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana» <sup>(137)</sup>.

La CGUE si richiama alla sentenza della Corte EDU nella causa **M.S.S.** <sup>(138)</sup> e traccia anche in questo caso un parallelo con le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Contestualmente, nella causa **Abubacarr Jawo** la CGUE definisce un altro criterio di demarcazione per valutare una «soglia particolarmente elevata di gravità»:

«Detta soglia non può quindi comprendere situazioni che, quantunque caratterizzate da un elevato grado di precarietà o da un forte degrado delle condizioni di vita dell'interessato, non implicino un'estrema deprivazione materiale che ponga detto soggetto in una situazione di gravità tale da poter essere assimilata a un trattamento inumano o degradante» <sup>(139)</sup>.

In aggiunta, la CGUE ha dichiarato che il semplice fatto che le condizioni di vita siano più favorevoli nello Stato membro richiedente rispetto allo Stato membro di regola competente per l'esame della domanda non porta necessariamente a concludere che il richiedente «verrebbe esposto, in caso di trasferimento in quest'ultimo Stato membro, a un rischio effettivo di subire un trattamento contrario all'articolo 4 della Carta [dell'UE]» <sup>(140)</sup>. Ai sensi

<sup>(137)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 92.

<sup>(138)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punti 252-263.

<sup>(139)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 93.

<sup>(140)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 97.

dell'articolo 3 della CEDU, un trattamento può essere definito «degradante» qualora sia umiliante o avvilente per una persona, sia indice di una mancanza di rispetto per la sua dignità o susciti in lei sentimenti di paura, di angoscia o di inferiorità che possano infrangere la sua resistenza morale e fisica <sup>(141)</sup>.

Bisogna tuttavia osservare che la Corte EDU non fa riferimento alle condizioni di accoglienza, bensì piuttosto all'articolo 3 della CEDU; nondimeno, le conclusioni che ha tratto nel valutare la violazione dell'articolo 3 possono definire norme per l'interpretazione del livello di vita dignitoso, espressione di importanza cruciale nel quadro della DCA (rifusione). Inoltre, nelle cause della CGUE diversi fattori sono risultati decisivi per valutare condizioni di accoglienza adeguate, che non sono soltanto materiali (come nel caso dell'alloggio e del vitto), ma anche non materiali (ad esempio nel caso dell'assistenza sanitaria) e, nell'ambito della prima categoria, non rappresentano solo una componente isolata, bensì piuttosto l'interazione di varie componenti. In aggiunta, in alcuni casi si è dovuto tenere conto di circostanze particolari quali la vulnerabilità (ad esempio dei minori) o l'unità familiare. Il lettore dovrebbe pertanto tenere presente che i vari aspetti presentati nelle singole sottosezioni non devono essere considerati isolatamente, ma occorre piuttosto ritenerli collegati ad altri fattori chiave della rispettiva fattispecie.

## 6.7. Alloggio

### 6.7.1. Forme di alloggio

Qualora gli Stati membri forniscano l'alloggio in natura, l'articolo 18, paragrafo 1, DCA (rifusione) richiede che sia concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse.

#### Articolo 18, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«[...] (a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito;

(b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;

(c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti».

L'espressione «centro di accoglienza» è definita come segue, ai sensi dell'articolo 2, lettera i), DCA (rifusione).

<sup>(141)</sup> Corte EDU, 2018, N.T.P. e altri, cit., nota 136, punto 43, traduzione non ufficiale dal francese (lingua originale): «Un traitement peut être qualifié de "dégradant" au sens de l'article 3 s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité, voire la diminue, ou s'il suscite chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique».

**Articolo 2, lettera i), della direttiva DCA (rifusione)**

«[...] qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti».

Nel caso in cui gli Stati membri non forniscano l'alloggio in natura, ma con qualsiasi altro mezzo (sussidi economici o buoni), la DCA (rifusione) non prevede alcuna disposizione in merito alla loro forma. Infatti, la CGUE ha dichiarato, nella causa **Saciri e a.**, che qualora uno Stato membro scelga di fornire le condizioni materiali di accoglienza: in forma di sussidi economici, questi ultimi devono essere sufficienti a consentire loro di disporre di un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione <sup>(142)</sup>.

**6.7.2. Principi generali in materia di alloggio****6.7.2.1. Qualora l'alloggio sia fornito esclusivamente in natura da uno Stato membro**

In generale, l'articolo 12 DCA (rifusione) stabilisce i requisiti per gli Stati membri in relazione all'unità del nucleo familiare e all'alloggio.

**Articolo 12 DCA (rifusione)**

«Quando provvedono ad alloggiare il richiedente, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente».

Conformemente, il considerando 22 DCA (rifusione) evidenzia quanto segue.

**Considerando 22 DCA (rifusione)**

«Nel decidere le disposizioni in materia di alloggio, gli Stati membri devono tenere in debito conto l'interesse superiore del minore, nonché le situazioni particolari del richiedente nel caso in cui questi è dipendente da familiari o da altri parenti stretti quali fratelli minori non sposati già presenti nello Stato membro».

L'articolo 18, paragrafo 2, DCA (rifusione) prevede che, fatte salve le condizioni specifiche di trattenimento di cui agli articoli 10 e 11, in relazione a tutte le forme di alloggio di cui al paragrafo 1 summenzionato, segnatamente a) locali presso la frontiera o in zone di transito, b) centri di accoglienza e c) case private, appartamenti, alberghi o strutture atte a garantire un alloggio, gli Stati membri provvedono alle seguenti esigenze.

<sup>(142)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 42.

**Articolo 18, paragrafo 2, DCA (rifusione)**

«[...] (a) sia garantita ai richiedenti la tutela della vita familiare;

(b) i richiedenti abbiano la possibilità di comunicare con i parenti, gli avvocati o i consulenti legali, i rappresentanti dell'UNHCR e altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti;

(c) ai familiari, agli avvocati o ai consulenti legali nonché ai rappresentanti dell'UNHCR e di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro interessato, sia consentito l'accesso al fine di assistere i richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei locali e dei richiedenti».

Oltre a queste norme generali, applicabili a tutte le forme di alloggio menzionate all'articolo 18, paragrafo 1, DCA (rifusione), sono previste ulteriori disposizioni applicabili esclusivamente alle due forme di alloggio di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), dette rispettivamente locali e centri di accoglienza.

L'articolo 18, paragrafo 3, DCA (rifusione) espone alcune considerazioni.

**Articolo 18, paragrafo 3, DCA (rifusione)**

«Gli Stati membri tengono conto delle differenze di genere e di età e della situazione delle persone vulnerabili con esigenze particolari all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b)».

L'articolo 18, paragrafo 4, DCA (rifusione) prevede quanto segue.

**Articolo 18, paragrafo 4, DCA (rifusione)**

«Gli Stati membri adottano le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b)».

### **6.7.2.2. Qualora l'alloggio non sia fornito in natura o non sia fornito esclusivamente in natura**

La formulazione dell'articolo 18 DCA (rifusione) limita le proprie disposizioni al caso in cui l'alloggio sia fornito «in natura». Perciò le condizioni materiali di accoglienza stabilite all'articolo 18 DCA (rifusione) non si applicano nei confronti degli Stati membri nel caso in cui abbiano scelto di concedere agevolazioni in materia di alloggio soltanto sotto forma di sussidi economici o buoni. Nondimeno, quando gli Stati membri forniscono l'alloggio per mezzo di sussidi economici o buoni, devono verificare che l'ammontare di tali mezzi sia sufficiente per

consentire ai richiedenti protezione internazionale di trovare un alloggio che sia conforme agli standard fissati dalla DCA (rifusione) <sup>(143)</sup>.

### 6.7.2.3. «Unità familiare» e «vita familiare» relativamente all'alloggio

La DCA (rifusione) pone in risalto la «famiglia» in relazione all'alloggio in diversi casi, ad esempio in termini di «unità familiare» o «tutela della vita familiare».

La questione riguardante quali persone rientrano nell'ambito di applicazione dei sussidi per l'abitazione e devono pertanto essere alloggiate insieme è particolarmente pertinente per le condizioni materiali di accoglienza relative all'abitazione; occorre inoltre notare che l'articolo 2, lettera c), DCA (rifusione) contiene una definizione di «familiari» ma, come già accennato, in tale definizione i «familiari» sono intesi in senso stretto, col rischio di precludere a un richiedente la possibilità di beneficiare di sussidi per l'alloggio ai sensi della DCA (rifusione) per il fatto di non essere considerato un familiare.

D'altra parte, la Corte EDU approva una definizione più ampia di famiglia a norma dell'articolo 8 della CEDU. Nella causa **Tarakhel contro Svizzera**, la Corte EDU ha dichiarato che, se le autorità svizzere avessero rinviato i ricorrenti in Italia in virtù del regolamento Dublino II senza prima aver ottenuto dalle autorità italiane garanzie individuali sull'«adeguatezza delle condizioni di accoglienza rispetto all'età dei minori e sul **mantenimento dell'unità familiare**, esse sarebbero incorse in una violazione dell'articolo 3 della CEDU» <sup>(144)</sup>.

Anche se i minori coniugati, i fratelli minori e gli adulti a carico non sono considerati «familiari» della famiglia dei loro genitori, occorre prestare attenzione alla loro situazione quando si decidono le disposizioni in materia di alloggio come indicato nel considerando 22 <sup>(145)</sup>.

L'articolo 18, paragrafo 5, DCA (rifusione) dispone quanto segue.

#### Articolo 18, paragrafo 5, DCA (rifusione)

«Gli Stati membri provvedono, per quanto possibile, che i richiedenti che sono adulti dipendenti con particolari esigenze di accoglienza siano alloggati insieme a parenti stretti adulti già presenti nel medesimo Stato membro e che sono responsabili nei loro confronti in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato».

Sotto questi aspetti, il diritto nazionale relativo all'alloggiamento dei richiedenti protezione internazionale può anche comprendere persone che, in base alla definizione di cui all'articolo 2, lettera c), DCA (rifusione), non sono «familiari».

<sup>(143)</sup> Cfr. articolo 17 DCA (rifusione).

<sup>(144)</sup> Corte EDU, 2014, *Tarakhel*, cit., nota 73, punto 122.

<sup>(145)</sup> Considerando 22 DCA (rifusione): «Nel decidere le disposizioni in materia di alloggio, gli Stati membri devono tenere in debito conto l'interesse superiore del minore, nonché le situazioni particolari del richiedente nel caso in cui questi è dipendente da familiari o da altri parenti stretti quali fratelli minori non sposati già presenti nello Stato membro».

#### 6.7.2.4. «Comunicazione» e «accesso»

L'ambito di applicazione dell'articolo 18, paragrafo 2, lettera b), DCA (rifusione), che indica con quali persone i richiedenti debbano avere la possibilità di comunicare, è diverso da quello dell'articolo 18, paragrafo 2, lettera c), che riguarda le persone cui è consentito l'**accesso** per assistere i richiedenti.

**Tabella 5. Confronto tra l'ambito di applicazione relativo alle persone cui è concessa la possibilità di comunicare con i richiedenti o è consentito l'accesso ai richiedenti protezione internazionale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, lettere b) e c), DCA (rifusione)**

Persone cui è consentita la comunicazione	Persone cui è consentito l'accesso
Parenti	Familiari
Avvocati o consulenti legali	Avvocati o consulenti legali
Rappresentanti dell'UNHCR	Rappresentanti dell'UNHCR
Altri organismi e organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi competenti	ONG competenti riconosciute dallo Stato membro interessato

#### 6.7.3. L'alloggio nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia europea

Benché la DCA (rifusione) contempli un diritto a un domicilio fisico per i richiedenti protezione internazionale, la CEDU non prevede tale diritto <sup>(146)</sup>. Tuttavia, nella causa **M.S.S.** la Corte EDU ha chiarito l'obbligo per gli Stati membri di fornire alloggio qualora siano giuridicamente vincolati a farlo <sup>(147)</sup>.

In una situazione estrema, come quella della causa **M.S.S.**, la Corte EDU ha ritenuto che le condizioni di vita per un richiedente asilo fossero talmente insufficienti da costituire un trattamento inumano e degradante, in contrasto con l'articolo 3 della CEDU. Considerata la fattispecie, la Corte EDU ha rilevato che la violazione dell'articolo 3 della CEDU era dovuta, in particolare, al mancato soddisfacimento di esigenze fondamentali quali nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio in cui abitare per un periodo durato vari mesi. Queste ultime circostanze riguardano nello specifico le condizioni materiali di accoglienza relative all'**abitazione**. La Corte EDU ha considerato che:

«[...] Alla luce di quanto precede e considerando gli obblighi incombenti sulle autorità greche ai sensi della direttiva accoglienza [...] le autorità greche non hanno tenuto in debito conto la vulnerabilità del richiedente in quanto richiedente asilo e devono essere ritenute responsabili, a causa della loro inazione, per la situazione in cui si è trovato per diversi mesi, vivendo in strada, senza risorse né accesso alle strutture sanitarie e senza alcun mezzo per provvedere alle sue esigenze fondamentali. La Corte reputa che il richiedente sia stato vittima di un trattamento umiliante, indice di una mancanza di rispetto per la sua dignità, e che la sua situazione abbia indubbiamente suscitato in lui sentimenti di paura, angoscia o inferiorità, tali da poterlo indurre alla disperazione, e ritiene che tali condizioni di vita, associate all'incertezza prolungata nella quale è rimasto e alla totale mancanza di qualsiasi prospettiva di migliorare

<sup>(146)</sup> Corte EDU, sentenza del 18 gennaio 2001, *Chapman contro Regno Unito*, n. 27238/95, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, punti 99 e 100.

<sup>(147)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 250.

la propria situazione, abbiano raggiunto il livello di gravità richiesto per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della convenzione». <sup>(148)</sup>

La Corte EDU non ha riscontrato tale violazione nell'ambito di tutte le altre cause in cui si trattava di stabilire se l'Italia avesse violato o meno la CEDU in merito alle condizioni di vita dei richiedenti protezione internazionale <sup>(149)</sup>. Ancora una volta, come nella causa **M.S.S.**, ha svolto un ruolo importante una varietà di fattori riguardanti le condizioni di accoglienza, ma uno degli aspetti centrali in ciascuna causa consisteva nel determinare se i richiedenti avessero beneficiato o meno di condizioni materiali di accoglienza in termini di alloggio, unitamente alla qualità di detto alloggio.

Nella causa **Mohammed Hussein e altri contro Paesi Bassi e Italia** è risultato determinante il fatto che la richiedente abbia avuto accesso a strutture di accoglienza per richiedenti asilo presso un centro di accoglienza tre giorni dopo essere giunta in Italia e un giorno prima di presentare una domanda di protezione internazionale. Inoltre è stata autorizzata a lavorare poco tempo dopo <sup>(150)</sup> e le è stata concessa la protezione sussidiaria circa cinque mesi dopo il suo arrivo. Nonostante siano state confermate alcune carenze nella situazione generale e nelle condizioni di vita dei richiedenti asilo in Italia, la Corte EDU ha ritenuto «non accertato che il trattamento cui è stata sottoposta in Italia [...] in qualità di richiedente asilo [...] abbia raggiunto il livello minimo di gravità richiesto per potere rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3 [della CEDU]» <sup>(151)</sup>.

In altre cause, la Corte EDU ha ribadito che i meccanismi italiani di accoglienza non denotano una carenza sistemica nel fornire alloggio ai richiedenti asilo. Pur giudicando che «la situazione generale e le condizioni di vita in Italia dei richiedenti asilo siano sicuramente lungi dall'essere ideali e possano rivelare delle lacune», la Corte EDU non ha ravvisato in alcuna causa una violazione dell'articolo 3 della CEDU <sup>(152)</sup>.

Inoltre, nella causa **N.T.P. e altri contro Francia**, riguardante una donna congolese e i suoi tre figli giovani, l'alloggio ha costituito un criterio fondamentale, oltre al cibo e ai servizi igienico-sanitari, avendo i richiedenti ricevuto assistenza e cure mediche, finanziate pubblicamente, dalle ONG. Le loro domande di protezione internazionale non sono state registrate dopo il loro arrivo in Francia e, di conseguenza, non avevano titolo a beneficiare di assistenza materiale o finanziaria da parte dello Stato francese. Poiché i richiedenti erano stati alloggiati per la notte presso un'associazione finanziata interamente dallo Stato e due dei figli frequentavano la scuola materna, la Corte EDU ha stabilito che non si potesse sostenere che le autorità francesi avessero ignorato i loro bisogni più elementari (nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio). È risultata inoltre determinante la possibilità che la situazione dei richiedenti migliorasse in tempi brevi, dal momento che avevano potuto fissare un appuntamento per presentare la loro domanda. Pertanto, la Corte EDU ha ritenuto che la loro situazione non raggiungesse il livello di gravità prescritto per ravvisare una violazione ai sensi dell'articolo 3 della CEDU <sup>(153)</sup>.

<sup>(148)</sup> Corte EDU, 2011, **M.S.S.**, cit., nota 72, punto 263.

<sup>(149)</sup> Cfr. Corte EDU, sentenza del 27 agosto 2013, **Naima Mohammed Hassan contro Paesi Bassi e Italia e altre nove domande**, n. 40524/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0827DEC004052410, punto 176; cfr. anche Corte EDU, sentenza del 18 giugno 2013, **Mohammed Abubeker contro Austria e Italia**, n. 73874/11, ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC007387411, punto 72.

<sup>(150)</sup> Condizione non materiale di accoglienza.

<sup>(151)</sup> Corte EDU, sentenza del 2 aprile 2013, **Mohammed Hussein e altri contro Paesi Bassi e Italia**, No 27725/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0402DEC002772510, punto 75.

<sup>(152)</sup> Cfr. Corte EDU, 2013, **Naima Mohammed Hassan**, cit., nota 149, punto 176; cfr. anche Corte EDU, 2013, **Mohammed Abubeker**, cit., nota 149, punto 72.

<sup>(153)</sup> Corte EDU, 2018, **N.T.P. e altri**, cit., nota 136, punti 6 e 49.



### 6.7.4. Modalità diverse

Qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite, l'articolo 18, paragrafo 9, lettera b), DCA (rifusione) prevede la possibilità di derogare in via eccezionale alle norme generali di cui all'articolo 18 DCA (rifusione) in casi debitamente giustificati. La definizione di modalità diverse deve essere limitata a un «periodo ragionevole e di durata più breve possibile» e si basa inoltre sul presupposto che le diverse condizioni «soddisf[i]no comunque le esigenze essenziali».

La CGUE evidenzia nella sentenza **Saciri e a.** che la saturazione del sistema di accoglienza non può giustificare alcuna deroga all'osservanza delle norme previste dalla DCA originaria <sup>(154)</sup>.

Inoltre, la CGUE ha riconosciuto, in considerazione del sovraffollamento nelle strutture ricettive, che:

«Dato che gli Stati membri hanno un certo potere discrezionale riguardo ai mezzi con i quali forniscono le condizioni materiali di accoglienza, essi possono così procedere al versamento dei sussidi economici mediante organismi appartenenti al sistema generale di assistenza pubblica, purché tali organismi garantiscano ai richiedenti asilo il rispetto delle norme minime previste da detta direttiva». <sup>(155)</sup>

Alla luce di questo, l'espressione «modalità diverse» non deve essere vista come una possibilità per accordare condizioni materiali di accoglienza di livello più basso, dal momento che devono essere rispettate le norme minime della DCA (rifusione). L'espressione «esigenze essenziali» deve essere dunque interpretata in base al presupposto dell'«adeguata qualità di vita», che non ammette scostamenti verso il basso.

## 6.8. Alimentazione

A norma dell'articolo 2, lettera g), DCA (rifusione), gli Stati membri possono fornire ai richiedenti protezione internazionale vitto in natura o in forma di sussidi economici o buoni.

L'alimentazione è una delle «esigenze essenziali» menzionate dalla Corte EDU nella causa **N.T.P. e altri contro Francia** <sup>(156)</sup>. Poiché i richiedenti erano stati alloggiati, potendo consumare un pasto caldo la sera e la colazione, e hanno ricevuto assistenza e cure mediche da parte di alcune ONG, la Corte EDU ha ritenuto che la situazione dei richiedenti non raggiungesse il livello di gravità prescritto per ravvisare una violazione dell'articolo 3 della CEDU <sup>(157)</sup>.

<sup>(154)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 50. Cfr. una sintesi della causa nella sezione 6.10 «Sussidio economico, buoni e sussidio per le spese giornaliere».

<sup>(155)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 49.

<sup>(156)</sup> Corte EDU, 2018, *N.T.P. e altri*, cit., nota 136, punto 47.

<sup>(157)</sup> Corte EDU, 2018, *N.T.P. e altri*, cit., nota 136, punti 6 e 49.

## 6.9. Abbigliamento

A norma dell'articolo 2, lettera g), DCA (rifusione), gli Stati membri possono fornire ai richiedenti protezione internazionale vestiario in natura o in forma di sussidi economici o buoni.

## 6.10. Sussidio economico, buoni e sussidio per le spese giornaliere

L'articolo 2, lettera g), DCA (rifusione) introduce i concetti di «sussidi economici», «buoni» e «sussidio per le spese giornaliere» come mezzi per fornire condizioni di accoglienza.

Le espressioni «sussidi economici» e «buoni» si riferiscono chiaramente al finanziamento del vitto, dell'alloggio e del vestiario (qualora non siano forniti in natura) e sono entrambi mezzi per fornire le condizioni materiali di accoglienza summenzionate.

Un «sussidio per le spese giornaliere» copre invece le esigenze essenziali dei richiedenti protezione internazionale che esulano dall'alloggio, dal vitto e dal vestiario e ha la finalità di garantire il loro sostentamento. La pubblicazione *Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori* spiega l'espressione «sussidio per le spese giornaliere» come segue:

«[...] l'espressione “sussidio per le spese giornaliere” si riferisce a qualsiasi altro sussidio messo a disposizione dei richiedenti protezione internazionale, compresi i sussidi destinati a scopi specifici diversi da alloggio, vitto e vestiario o altri prodotti non alimentari, qualora questi non siano forniti in natura, e tutti i contributi monetari da utilizzare per uno scopo non precisato (a completa disposizione del richiedente, denominati anche “denaro per le piccole spese”)<sup>(158)</sup>.

**Tabella 6. Tipi di esigenze di accoglienza e mezzi per soddisfarle<sup>(159)</sup>**

Tipo di esigenze di accoglienza	Riferimento nella DCA	Mezzi per la fornitura di condizioni di accoglienza
<b>Vitto, alloggio, vestiario</b>	Articolo 2, lettera g)	<b>Sussidi economici</b>
		In natura
		Buoni
<b>Altre esigenze fondamentali</b> (ad esempio, prodotti per l'igiene, materiali per la scuola, sedia a rotelle ecc.)	Non esplicitamente menzionati nella RCD	<b>Sussidio per le spese giornaliere</b>
		In natura
		Buoni
<b>Articoli di interesse personale</b>	Articolo 2, lettera g)	<b>Sussidio per le spese giornaliere</b>

Secondo la guida EASO:

<sup>(158)</sup> EASO, Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori, 2016, pag. 12.

<sup>(159)</sup> Tabella tratta da EASO, Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori, 2016, pag. 12.

«[...] al concetto di “sussidio per le spese giornaliere” sono riconosciute tre diverse finalità, nel senso che:

- consente ai richiedenti di raggiungere un livello minimo di sussistenza fisica, al di là dei bisogni fondamentali del vitto, dell'alloggio o del vestiario;
- garantisce uno standard minimo di partecipazione dei richiedenti alla vita socioculturale dello Stato membro in cui risiedono;
- permette ai richiedenti di godere di un certo grado di autonomia» <sup>(160)</sup>.

L'articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione), indica come definire l'ammontare dei sussidi economici o dei buoni.

#### Articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione)

«[...] l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini».

Nella causa **Saciri e a.**, in relazione alla DCA originaria <sup>(161)</sup>, la CGUE ha esaminato l'ammontare dei sussidi economici che uno Stato membro è tenuto a concedere ai richiedenti protezione internazionale nel caso in cui abbia scelto di fornire condizioni materiali di accoglienza non in natura, bensì in forma di sussidi economici o buoni.

La CGUE è pervenuta alle seguenti conclusioni: qualora uno Stato membro abbia scelto di concedere le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, la CGUE ha dedotto dalla DCA del 2003 che l'aiuto finanziario concesso deve essere conforme alle norme minime di cui all'articolo 13, paragrafo 2, della suddetta direttiva. Pertanto, l'importo complessivo dell'aiuto finanziario che copre le condizioni materiali di accoglienza deve essere «sufficiente a garantire un livello di vita dignitoso e adeguato per la salute nonché il sostentamento dei richiedenti asilo», indipendentemente dal fatto che il rispettivo importo sia determinato da ciascuno Stato membro <sup>(162)</sup>.

Nell'ambito della fissazione delle condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici, la CGUE ha precisato che gli Stati membri hanno l'obbligo di adattare tali condizioni di accoglienza — e pertanto anche l'importo dei sussidi — alla situazione delle persone portatrici di particolari esigenze <sup>(163)</sup>. Questo porta a tre conclusioni: in primo luogo, i sussidi devono essere sufficienti a soddisfare tali particolari esigenze. Nella causa **Saciri e altri**, i sussidi dovevano essere sufficienti a preservare l'unità familiare e l'interesse superiore del minore. Di conseguenza, l'importo dei sussidi deve essere tale da consentire ai figli minori di essere alloggiati assieme ai genitori <sup>(164)</sup>. Secondariamente, nel caso in cui l'alloggio non sia fornito in natura, tali sussidi devono essere «sufficienti a [...] consent[ire] loro, in particolare, di disporre di un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione» <sup>(165)</sup>. In terzo luogo, le disposizioni riguardanti l'alloggio fornito in natura non

<sup>(160)</sup> EASO, Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori, 2016, pag. 31.

<sup>(161)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55.

<sup>(162)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55. «Aiuto finanziario» è un'espressione generica che include «sussidi economici e buoni».

<sup>(163)</sup> Cfr. CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 41. Qui la CGUE si richiama all'articolo 17 della DCA originaria, che menziona le persone vulnerabili, quali i minori e i disabili; cfr. il disposto più completo dell'articolo 21 DCA (rifusione).

<sup>(164)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 41.

<sup>(165)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 42.

devono essere ignorate qualora uno Stato membro abbia scelto di concedere le condizioni materiali di accoglienza **unicamente** in forma di **sussidi economici**.

## 6.11. Trattamento meno favorevole

Qualora gli Stati membri forniscano condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, la prima frase dell'articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione) prevede un parametro di riferimento per determinarne l'importo.

### Articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione)

«[...] l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini. [...]».

La seconda frase dell'articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione), tuttavia, dispone quanto segue.

### Articolo 17, paragrafo 5, DCA (rifusione)

«[...] Gli Stati membri possono accordare ai richiedenti un trattamento meno favorevole di quello che accordano ai loro cittadini, in particolare nei casi in cui un sostegno materiale è parzialmente fornito in natura o quando il livello o i livelli, applicati ai cittadini, sono intesi ad assicurare un tenore di vita più elevato di quello prescritto per i richiedenti ai sensi della presente direttiva».

Conformemente, il considerando 24 DCA (rifusione) evidenzia quanto segue.

### Considerando 24 DCA (rifusione)

«Per garantire che il sostegno materiale fornito ai richiedenti sia conforme ai principi stabiliti dalla presente direttiva, è necessario che gli Stati membri ne determinino il livello in base a riferimenti appropriati. Ciò non implica che le prestazioni concesse debbano essere identiche a quelle previste per i cittadini dello Stato in questione. Gli Stati membri possono prevedere un trattamento meno favorevole per i richiedenti rispetto ai propri cittadini secondo quanto disposto dalla presente direttiva».

Nella causa **Abubacarr Jawo** la CGUE, richiamandosi alla causa **M.S.S.**, ha raffrontato le condizioni di vita dei beneficiari di protezione internazionale e quelle dei cittadini in relazione al sistema sociale italiano, alla luce dei diritti sanciti dalla Carta dell'UE e dalla CEDU.

Considerata la fattispecie, la CGUE ha stabilito che:

«[...] le forme di solidarietà delle strutture familiari alle quali ricorrono i cittadini dello Stato membro [...] per colmare le lacune del sistema sociale di tale Stato membro generalmente mancano nel caso dei beneficiari di protezione internazionale [...] non può essere sufficiente per giustificare la constatazione che un richiedente protezione internazionale potrebbe [...] ritrovarsi in una siffatta situazione di estrema privazione materiale» <sup>(166)</sup>.

## 6.12. Il requisito dei «mezzi sufficienti» per concedere condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria

Nell'applicazione dell'articolo 17, paragrafo 3, DCA (rifusione), si deve tenere conto di altre norme pertinenti, come rispecchia ulteriormente il preambolo della DCA (rifusione) nei considerando 11, 16 e 21, che richiedono in tutti i casi l'adozione di norme in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano sufficienti «a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe» <sup>(167)</sup>.

Nella causa **M.S.S.**, la Corte EDU ha dichiarato che il governo, avendo «riconosciuto che nei centri di accoglienza sono disponibili meno di 1 000 posti per ospitare decine di migliaia di richiedenti asilo», non poteva «non rendersi conto né presupporre che il richiedente fosse privo di fissa dimora» in Grecia, e ha aggiunto che:

«è notorio che, attualmente, un richiedente asilo adulto di sesso maschile non ha virtualmente alcuna possibilità di trovare un posto in un centro di accoglienza e che, in base a un'indagine svolta tra febbraio e aprile 2010, tutti i richiedenti asilo "Dublino" interpellati dall'UNHCR non avevano fissa dimora. Al pari del richiedente, molti di loro [vivevano] nei parchi o all'interno di edifici dismessi» <sup>(168)</sup>.

Inoltre, nella causa **Amadou contro Grecia**, la Corte EDU ha ribadito che la DCA vincola gli Stati membri dell'UE a garantire un livello di protezione maggiore rispetto all'articolo 3 della CEDU. Nel caso di specie, il richiedente ha richiesto protezione internazionale in Grecia il 22 settembre 2010 e la sua domanda era ancora pendente il 3 dicembre 2013. La Corte EDU, in linea con la DCA originaria, ha osservato che l'unico rimedio per questa «temporanea impossibilità» di fornire un alloggio sarebbe stato un esame diligente della domanda di protezione internazionale. Il fatto che tale esame non sia stato effettuato ha esposto il richiedente a una situazione degradante, in contrasto con l'articolo 3 <sup>(169)</sup>.

L'articolo 17, paragrafo 4 DCA (rifusione) prevede inoltre che:

«Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

<sup>(166)</sup> CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62, punto 94.

<sup>(167)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punti 252-263: «La Corte reputa che il richiedente sia stato vittima di un trattamento umiliante, indice di una mancanza di rispetto per la sua dignità, e [...] ritiene che tali condizioni di vita, associate all'incertezza prolungata nella quale è rimasto e alla totale mancanza di qualsiasi prospettiva di migliorare la propria situazione, abbiano raggiunto il livello di gravità richiesto per rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 [della CEDU]».

<sup>(168)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 258.

<sup>(169)</sup> Corte EDU, 2016, *Amadou*, cit., nota 121.

Qualora emerga che un richiedente disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente un rimborso».

La CGUE non si è ancora pronunciata sulle suddette disposizioni e, in particolare, sulla nozione di «mezzi sufficienti» e sulle circostanze in cui essa potrebbe applicarsi per rifiutare la concessione in toto o in parte delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria a un richiedente asilo.

Tuttavia, la sentenza della causa **Saciri e a.** può agevolare la comprensione del concetto di «mezzi sufficienti», come risulta in quanto la CGUE ha dichiarato che, qualora uno Stato membro decida di fornire condizioni materiali di accoglienza ai richiedenti asilo sotto forma di sussidio economico anziché di servizi pubblici diretti, tale sussidio deve essere adeguato per preservare la salute dei richiedenti, garantire il loro sostentamento adeguato e consentire inoltre loro di ottenere un alloggio, se del caso, nell'ambito del mercato privato della locazione <sup>(170)</sup>.

---

<sup>(170)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55.

## 7. Riduzione e revoca delle condizioni materiali di accoglienza: articolo 20 DCA (rifusione)

### 7.1. Introduzione

L'obiettivo della presente sezione è in primo luogo identificare i motivi previsti dalla DCA (rifusione) che permettono di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza. Secondariamente, questa sezione si propone di individuare i requisiti necessari per adottare tali decisioni.

L'articolo 20 DCA (rifusione) tratta la riduzione e la revoca delle condizioni **materiali** di accoglienza, che l'articolo 2, lettera g), definisce come condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario (forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, o una combinazione delle tre possibilità), nonché un sussidio per le spese giornaliere. Come ha sottolineato la CGUE nella causa *Haqbin*:

«[...] l'obbligo per gli Stati membri di provvedere a che i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza non è assoluto. Il legislatore dell'Unione ha infatti previsto, all'articolo 20 della direttiva 2013/33, al capo III della stessa, entrambi intitolati "Riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza", le circostanze in cui dette condizioni possono essere ridotte o revocate» <sup>(171)</sup>.

Occorre altresì sottolineare che condizioni non materiali di accoglienza, come l'**assistenza sanitaria, l'istruzione e l'accesso al mercato del lavoro**, non si possono ridurre né revocare, il che è esplicitamente menzionato a proposito dell'assistenza sanitaria all'articolo 20, paragrafo 5: «Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'articolo 19».

L'articolo 20 mira a prevenire l'abuso del sistema di accoglienza. Il considerando 25 DCA (rifusione) dispone che:

«La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata specificando le circostanze in cui le condizioni materiali di accoglienza dei richiedenti possono essere ridotte o revocate, pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti».

Si deve inoltre tenere presente che condizioni di accoglienza adeguate sono considerate un prerequisito affinché un richiedente possa presentare debitamente una domanda di protezione internazionale <sup>(172)</sup>.

<sup>(171)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 35.

<sup>(172)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 47.

I paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 20 indicano le circostanze che permettono la «riduzione o revoca» delle condizioni materiali di accoglienza, mentre ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, gli Stati membri possono prevedere «sanzioni» applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza e ai comportamenti gravemente violenti. Come ha osservato la CGUE nella causa *Haqbin*:

«In mancanza di una definizione nella direttiva 2013/33 della nozione di “sanzione” di cui, in particolare, all'articolo 20, paragrafo 4, e in assenza di precisazione quanto alla natura delle sanzioni che possono essere imposte ad un richiedente ai sensi di tale disposizione, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nella determinazione delle sanzioni in parola». <sup>(173)</sup>

Per quanto riguarda le decisioni in materia di revoca o riduzione dei vantaggi materiali, come prevede una clausola suppletiva all'articolo 20 DCA (rifusione), gli Stati membri possono, a determinate condizioni, definire in quale misura sia possibile ridurre o revocare detti vantaggi nei casi in cui i richiedenti non osservano norme procedurali o di altro tipo. Nondimeno, l'articolo 20 fissa dei limiti per l'autonomia delle autorità nazionali, fornendo un elenco esaustivo delle circostanze in cui è ammessa una riduzione o revoca dei vantaggi materiali [articolo 20, paragrafo 1, lettere da a) a c)]. In aggiunta, l'articolo 20, paragrafo 5 prevede espressamente il ricorso al principio di proporzionalità, tenendo presente l'obbligo generale di garantire il rispetto della dignità delle persone che richiedono protezione (articolo 1 della Carta dell'UE), mentre il considerando 35 DCA (rifusione) afferma che la direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana.

**La proposta del 2016 della Commissione di rifondere la DCA (rifusione)** suggerisce alcune interessanti modifiche alle disposizioni in vigore. La proposta di articolo 19 (correlata all'articolo 20 vigente) è intitolata «Sostituzione, riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza» e il termine «sanzioni» non compare più nella formulazione dell'articolo, che prevede la possibilità di:

- «(a) sostituire alloggio, vitto, vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità forniti in forma di sussidi economici o buoni, con condizioni materiali di accoglienza in natura; oppure
- (b) ridurre o, in casi eccezionali debitamente motivati, revocare il sussidio per le spese giornaliere» <sup>(174)</sup> (anziché tutte le condizioni materiali di accoglienza).

La situazione di un richiedente che abbia gravemente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo eccessivamente violento è stata aggiunta agli altri motivi esistenti di riduzione o revoca (assieme ad altri nuovi motivi) <sup>(175)</sup>.

Non è possibile prevedere una rifusione della DCA introdotta dall'attuale proposta del 2016 della Commissione, in quanto i negoziati legislativi sono ancora in corso, ma è pertinente

<sup>(173)</sup> 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 41.

<sup>(174)</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final, 13 luglio 2016.

<sup>(175)</sup> I nuovi motivi inseriti nell'articolo 19 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final, 13 luglio 2016, sono i seguenti: «e) abbia gravemente violato le norme del centro di accoglienza o si sia comportato in modo gravemente violento; o f) ometta di partecipare a misure obbligatorie di integrazione; o g) non abbia rispettato l'obbligo di cui all'articolo [4, paragrafo 1.] del regolamento (UE) XXX/XX [regolamento Dublino] e si sia recato senza un'adeguata giustificazione in un altro Stato membro nel quale abbia presentato la domanda di asilo; o h) sia stato rinvio dopo essere fuggito in un altro Stato membro».



riconoscere che, con ogni probabilità, verranno chiariti in futuro due aspetti che emergono dalla DCA (rifusione).

1. Limitando la riduzione e la revoca ai soli sussidi per le spese giornaliere, anziché applicarle a tutte le condizioni materiali di accoglienza, la proposta del 2016 chiarisce che l'alloggio, il vitto, il vestiario e altri beni non alimentari di prima necessità non possono essere ridotti né revocati in alcuna circostanza.
2. L'incertezza della DCA vigente in merito alla definizione di «sanzioni» viene risolta spiegando che le gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza e i comportamenti gravemente violenti costituiscono motivi per la sostituzione, la riduzione e la revoca e hanno lo stesso status degli altri motivi.

## 7.2. Motivi per la riduzione e per la revoca

### 7.2.1. Abbandono del luogo assegnato e inosservanza dell'obbligo di presentarsi alle autorità

I primi due motivi dell'articolo 20, paragrafo 1 permettono agli Stati membri di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza in due casi: in primo luogo quando il richiedente lascia la struttura ricettiva senza informare le autorità e, secondariamente, quando contravviene all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale. Le condizioni di accoglienza devono essere ripristinate immediatamente al ritorno del richiedente o nel caso in cui questi si ripresenti volontariamente alle autorità. La DCA (rifusione) non prevede di per sé alcuna definizione di «abbandono» e le prassi nazionali variano ampiamente in merito a quando debba durare l'assenza da un centro di accoglienza affinché si configuri un caso di abbandono <sup>(176)</sup>. Tale durata varia dall'assenza di una notte (ad esempio in Italia e Slovenia) fino a 15 giorni (Ungheria) <sup>(177)</sup>.

In Italia il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte si è pronunciato, il 31 dicembre 2018, su una causa riguardante la revoca delle condizioni di accoglienza di un richiedente poiché questi si era assentato dalla struttura di accoglienza per due notti e senza autorizzazione. Il direttore aveva invocato la reiterata violazione delle regole del centro; tuttavia il tribunale, dopo avere esaminato la documentazione medica prodotta dal richiedente e relativa, tra l'altro, alle sue condizioni sanitarie (tubercolosi polmonare e stato depressivo), ha ritenuto che la Prefettura non avesse valutato le sue condizioni di salute prima di revocare le condizioni di accoglienza <sup>(178)</sup>.

<sup>(176)</sup> ECRE/AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers — An appropriate, effective or legal sanction?* [Condizioni di revoca per i richiedenti asilo — Una sanzione appropriata, efficace o giuridica?], 2018, pag. 8.

<sup>(177)</sup> ECRE/AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers — An appropriate, effective or legal sanction?* [Condizioni di revoca per i richiedenti asilo — Una sanzione appropriata, efficace o giuridica?], 2018, pag. 8.

<sup>(178)</sup> Italia, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (sezione prima), *decisione n. 01383/2018*, 31 dicembre 2018.

## 7.2.2. Domanda reiterata

Come ha riferito la Rete europea sulle migrazioni <sup>(179)</sup>, alcuni Stati membri hanno revocato le condizioni di accoglienza ai richiedenti che, dopo aver ricevuto una decisione negativa, hanno presentato una domanda reiterata nel periodo compreso tra la data di notifica della decisione negativa e la data in cui la domanda reiterata è ritenuta ammissibile. Nei Paesi Bassi, uno dei paesi citati nella relazione della Rete europea sulle migrazioni, la politica di escludere i richiedenti dalle condizioni materiali di accoglienza nel periodo compreso tra la presentazione della domanda reiterata e il suo accoglimento è cambiata dopo una sentenza del Consiglio di Stato nel 2018 <sup>(180)</sup>. Il Consiglio di Stato ha interpretato l'articolo 20, paragrafo 1, quinto comma, DCA (rifusione) nel senso che le decisioni di revoca delle condizioni materiali di accoglienza per i richiedenti che presentano domande reiterate si possono adottare solo individualmente, obiettivamente e imparzialmente, oltre a dover essere motivate. Pertanto, non è consentito escludere tali richiedenti dalle condizioni materiali di accoglienza **su base generale** <sup>(181)</sup>.

L'UNHCR raccomanda di non revocare né ridurre le condizioni materiali di accoglienza in attesa di una decisione in merito all'ammissibilità di una domanda reiterata e di indicarlo espressamente nella legislazione nazionale. Quando la richiesta è considerata una domanda reiterata a seguito di un ritiro esplicito della domanda, ai sensi dell'articolo 27 DPA (rifusione), la riduzione o la revoca sono possibili esclusivamente nel caso in cui il richiedente sia stato informato delle conseguenze del ritiro esplicito <sup>(182)</sup>.

## 7.2.3. Mancata presentazione di una domanda di protezione internazionale non appena possibile

L'articolo 20, paragrafo 2 prevede la possibilità di ridurre le condizioni materiali di accoglienza se il richiedente, senza un giustificato motivo, non ha presentato la domanda di protezione internazionale non appena ciò era ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo nello Stato membro. L'UNHCR ha osservato che questa disposizione è suscettibile di interpretazioni e potrebbe comportare scelte arbitrarie, con il rischio di determinare, in ultima analisi, condizioni di vita precarie <sup>(183)</sup>. Ciò può essere particolarmente vero per i richiedenti affetti da traumi o dislessia, oppure per quelli che hanno disabilità mentali o sono analfabeti.

## 7.2.4. Occultamento di risorse finanziarie

L'articolo 20, paragrafo 3 prevede la possibilità di «ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora un richiedente abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza». L'elemento della

<sup>(179)</sup> Rete europea sulle migrazioni, *The organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States* [L'organizzazione delle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo in diversi Stati membri], 2014, pag. 8.

<sup>(180)</sup> Paesi Bassi, Consiglio di Stato (Raad van State), sentenza del 28 giugno 2018, [NL:RVS:2018:2157](#).

<sup>(181)</sup> Cfr. anche Belgio, Cour du travail de Liège (Corte del lavoro di Liegi), decisione del 14 maggio 2019, RG n. 17/858/A, punto 6; Cour du travail de Mons (Corte del lavoro di Mons) (Ch.7), decisioni del 2 aprile 2014, RG nn. 2013/AM/110 e 2013/AM/112, 2013/AM/119 e 2013/AM/114.

<sup>(182)</sup> UNHCR, *UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pagg. 48-49.

<sup>(183)</sup> UNHCR, *UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)* [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 48.

malafede, nel caso in cui le risorse vengano attivamente «occultate», potrebbe costituire la discriminante tra questa situazione e le circostanze in cui emerge soltanto che un richiedente dispone di risorse, nel qual caso uno Stato membro ha il diritto di richiedere un rimborso per le spese sostenute, ma non di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza esistenti <sup>(184)</sup>. L'obbligo per i richiedenti di dichiarare le loro risorse deve essere chiaramente precisato dallo Stato membro; in caso contrario, l'«occultamento» non può essere dimostrato.

### 7.2.5. Grave violazione delle regole dei centri di accoglienza/ comportamento gravemente violento

Come indicato nell'introduzione, la formulazione dell'articolo 20, paragrafo 4, è vaga e non è chiaro in quale misura le sanzioni possano contemplare l'espulsione dai centri di accoglienza.

La CGUE ha chiarito questo aspetto nella causa **Haqbin** <sup>(185)</sup>, riguardante un richiedente di nazionalità afghana che è arrivato in Belgio come minore non accompagnato e ha presentato domanda di protezione internazionale il 23 dicembre 2015; gli è stato assegnato un tutore e successivamente è stato accolto in vari centri di accoglienza. Nell'ultimo di questi centri, il 18 aprile 2016, è stato coinvolto in una rissa tra residenti di varie origini etniche. La polizia ha dovuto intervenire per farla cessare e ha arrestato il sig. Haqbin, con la motivazione che egli sarebbe stato uno degli istigatori di tale colluttazione. Il sig. Haqbin è stato rilasciato il giorno successivo. Con decisione del direttore del centro di accoglienza del 19 aprile 2016, confermata dalla decisione del direttore generale della Fedasil del 21 aprile 2016, il sig. Haqbin è stato escluso, per un periodo di 15 giorni, dall'assistenza materiale in un centro di accoglienza e ha trascorso le notti dal 19 al 21 aprile e dal 24 aprile al 1º maggio 2016 in un parco a Bruxelles e le altre notti presso amici o conoscenti. Il 25 aprile 2016 il tutore del sig. Haqbin ha presentato al tribunale del lavoro di Anversa una richiesta di sospensione della misura di esclusione; la richiesta è stata respinta per mancanza di estrema urgenza, in quanto il sig. Haqbin non aveva dimostrato di essere costretto a vivere in strada. Dal 4 maggio 2016 il sig. Haqbin è stato assegnato ad un altro centro di accoglienza e il suo tutore ha proposto un ricorso dinanzi al tribunale del lavoro di Bruxelles, Belgio, di lingua neerlandese per ottenere l'annullamento delle decisioni del 19 e 21 aprile 2016 e il risarcimento del danno subito. Con sentenza del 21 febbraio 2017 di detto giudice, il ricorso è stato respinto in quanto infondato. Il 27 marzo 2017 il tutore del sig. Haqbin ha impugnato tale sentenza dinanzi alla Corte superiore del lavoro di Bruxelles, Belgio.

**In merito al termine «sanzioni»**, la CGUE ha evidenziato che:

«In particolare, per quanto riguarda la questione se una “sanzione”, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, possa comprendere le “condizioni materiali di accoglienza”, va osservato, da un lato, che una misura che riduca o revochi le condizioni materiali di accoglienza ad un richiedente a causa di una violazione delle regole che disciplinano i centri di accoglienza o di un comportamento particolarmente violento costituisce, in considerazione della sua finalità e delle sue conseguenze

<sup>(184)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 5.

<sup>(185)</sup> CGUE, 2019, Haqbin, cit., nota 37.

negative per tale richiedente, una “sanzione” nel senso comune del termine e, d’altro lato, che la menzionata disposizione figura nel capo III della direttiva in parola, vertente sulla riduzione e la revoca di tali condizioni» <sup>(186)</sup>.

**Per quanto riguarda la correlazione tra le sanzioni e le condizioni materiali di accoglienza**, la CGUE ha altresì convenuto con quanto affermato in proposito dalla Commissione, ossia che:

«[...] se gli Stati membri hanno la possibilità di adottare misure relative a dette condizioni per tutelarsi da un rischio di abuso del sistema di accoglienza, **essi devono, parimenti, avere tale possibilità anche in caso di grave violazione delle regole che disciplinano i centri di accoglienza o di comportamenti particolarmente violenti, atti che, in effetti, possono perturbare l’ordine pubblico e la sicurezza delle persone e dei beni**» <sup>(187)</sup>.

Inoltre, la CGUE ha osservato che «[n]e consegue che **le sanzioni previste da suddetta disposizione possono, in linea di principio, riguardare le condizioni materiali di accoglienza**» <sup>(188)</sup>, e che:

«[...] la possibilità per gli Stati membri di ridurre o revocare [...] le condizioni materiali di accoglienza è espressamente prevista unicamente all’articolo 20, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2013/33, i quali riguardano essenzialmente, come si evince dal considerando 25 della menzionata direttiva, ipotesi in cui sussiste un rischio di abuso, da parte dei richiedenti, del sistema di accoglienza istituito da tale direttiva. **Tuttavia, il paragrafo 4 dell’articolo citato non esclude espressamente che una sanzione possa riguardare le condizioni materiali di accoglienza**» <sup>(189)</sup>.

**Inoltre, per quanto riguarda il contenuto delle sanzioni**, la Corte ha osservato che:

«[...] conformemente all’articolo 20, paragrafo 5, della direttiva 2013/33, **qualsiasi sanzione**, ai sensi del paragrafo 4 di tale articolo, deve essere **obiettiva, imparziale, motivata e proporzionata** alla particolare situazione del richiedente e deve, in ogni caso, salvaguardare il suo accesso all’assistenza sanitaria e a un tenore di vita dignitoso» <sup>(190)</sup>.

La Corte, tuttavia, ha **compensato il requisito di un tenore di vita dignitoso da una parte con il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni dall’altra**. La CGUE ha evidenziato che:

«Per quanto concerne più specificamente il requisito relativo alla salvaguardia della dignità del tenore di vita, dal considerando 35 della direttiva 2013/33 risulta che quest’ultima mira a garantire il pieno rispetto della dignità umana nonché a promuovere l’applicazione, in particolare, dell’articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali e deve essere attuata di conseguenza. A detto riguardo, il rispetto della dignità umana, ai sensi dell’articolo in parola, richiede che l’interessato non si trovi in una situazione di estrema deprivazione materiale che non gli consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali nutrirsi, vestirsi, lavarsi e disporre di

<sup>(186)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 43.

<sup>(187)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 44.

<sup>(188)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 43.

<sup>(189)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 44.

<sup>(190)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 45.

un alloggio, e che pregiudichi quindi la sua salute fisica o psichica o che lo ponga in uno stato di degrado incompatibile con tale dignità [...] Orbene, l'imposizione di una sanzione consistente, sulla sola base di un motivo di cui all'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, nel **revocare, seppur temporaneamente, il beneficio di tutte le condizioni materiali di accoglienza** o le condizioni materiali di accoglienza relative all'alloggio, al vitto o al vestiario sarebbe incompatibile con l'obbligo, derivante dall'articolo 20, paragrafo 5, terza frase, della menzionata direttiva, di garantire al richiedente un tenore di vita dignitoso, giacché lo priverebbe della possibilità di far fronte ai suoi bisogni più elementari, quali precisati al punto precedente». <sup>(191)</sup>

La Corte ha inoltre concluso che:

«Una sanzione del genere equivarrebbe inoltre a violare il requisito di proporzionalità stabilito all'articolo 20, paragrafo 5, seconda frase, della direttiva 2013/33, in quanto anche le sanzioni più severe intese a sanzionare, in materia penale, le violazioni o i comportamenti di cui all'articolo 20, paragrafo 4, di tale direttiva non possono privare il richiedente della possibilità di provvedere ai suoi bisogni più elementari». <sup>(192)</sup>

La Corte ha altresì evidenziato che:

«Nel caso di una sanzione consistente, sulla base di un motivo di cui all'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, nel ridurre le condizioni materiali di accoglienza, **compresa la revoca o la riduzione del sussidio per le spese giornaliere**, spetta alle autorità competenti assicurare in ogni circostanza che, ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 5, della menzionata direttiva, la sanzione in parola sia, tenuto conto della situazione particolare del richiedente e di tutte le circostanze del caso di specie, conforme **al principio di proporzionalità e non violi la dignità del richiedente di cui trattasi**». <sup>(193)</sup>

La CGUE ha concluso che:

«[...] gli Stati membri possono, nei casi di cui all'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, imporre, a seconda delle circostanze del caso e fatto salvo il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 20, paragrafo 5, della menzionata direttiva, sanzioni **che non hanno l'effetto di privare il richiedente delle condizioni materiali di accoglienza**, come la sua collocazione in una parte separata del centro di accoglienza, unitamente ad un divieto di contatto con taluni residenti del centro o il suo trasferimento in un altro centro di accoglienza o in un altro alloggio, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva. Analogamente, l'articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33 non osta ad una misura di trattenimento del richiedente ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3, lettera e), della direttiva in parola, purché siano soddisfatte le condizioni di cui agli articoli da 8 a 11 della stessa direttiva» <sup>(194)</sup>.

**Per quanto concerne le persone vulnerabili**, la Corte ha sottolineato che:

<sup>(191)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punti 46-47.

<sup>(192)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 48.

<sup>(193)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 51.

<sup>(194)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 52.

«[...] è da precisare che, laddove il richiedente è [...] un minore non accompagnato, ossia una “persona vulnerabile” ai sensi dell’articolo 21 della direttiva 2013/33, le autorità degli Stati membri devono, nell’adottare sanzioni a titolo dell’articolo 20, paragrafo 4, di tale direttiva, tenere maggiormente conto, come si evince dall’articolo 20, paragrafo 5, seconda frase, della medesima direttiva, della situazione particolare del minore e del principio di proporzionalità» <sup>(195)</sup>.

**In relazione alla vulnerabilità specifica del richiedente (minore)** la Corte ha evidenziato che:

«[...] dall’articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2013/33 risulta che l’interesse superiore del minore costituisce un criterio fondamentale nell’attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della menzionata direttiva concernenti i minori. Ai sensi del paragrafo 2 di tale articolo 23, gli Stati membri, nel valutare tale interesse superiore, devono tenere conto, in particolare, di fattori quali il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo ai trascorsi del minore stesso, nonché di considerazioni in ordine alla sua incolumità e sicurezza. Il considerando 35 di detta direttiva sottolinea del pari che essa è intesa a promuovere l’applicazione, in particolare, dell’articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali e deve essere attuata di conseguenza. [...] In tale contesto, oltre alle considerazioni generali esposte ai punti da 47 a 52 della presente sentenza, occorre, in qualsiasi circostanza, prestare particolare attenzione alla situazione del minore al momento di adottare una sanzione ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 4, della direttiva 2013/33, in combinato disposto con il paragrafo 5 del medesimo articolo. Dette due disposizioni non ostano peraltro a che le autorità di uno Stato membro decidano di affidare il minore interessato ai servizi o alle autorità giudiziarie preposte alla tutela dei minori» <sup>(196)</sup>.

La CGUE ha ulteriormente approfondito la circostanza, menzionata dal giudice del rinvio, che al richiedente escluso a titolo di sanzione da un centro di accoglienza sarebbe stato fornito, al momento dell’imposizione di tale sanzione, **un elenco di centri privati per i senzatetto che avrebbero potuto accoglierlo**. La Corte ha evidenziato che:

«[...] da un lato, l’obbligo di garantire un tenore di vita dignitoso, previsto dall’articolo 20, paragrafo 5, della direttiva 2013/33, impone agli Stati membri, proprio in virtù dell’uso stesso del verbo “garantire”, di assicurare un siffatto tenore di vita in modo permanente e senza interruzioni. D’altro lato, la concessione di un accesso alle condizioni materiali di accoglienza necessarie per garantire tale tenore di vita deve essere assicurato dalle autorità degli Stati membri in modo regolato e sotto la propria responsabilità, anche quando ricorrono, eventualmente, a persone fisiche o giuridiche private per adempiere, sotto la loro autorità, a detto obbligo» <sup>(197)</sup>.

Dopo le riflessioni summenzionate, la CGUE ha risposto che:

«Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l’articolo 20, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/33, letto alla luce dell’articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali, deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può prevedere, tra le sanzioni che possono essere inflitte ad un richiedente in caso di gravi violazioni delle regole dei

<sup>(195)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 53

<sup>(196)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punti 54 e 55.

<sup>(197)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 50



centri di accoglienza nonché di comportamenti gravemente violenti, una sanzione consistente nel revocare, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza, ai sensi dell'articolo 2, lettere f) e g), della menzionata direttiva, relative all'alloggio, al vitto o al vestiario, dato che avrebbe l'effetto di privare il richiedente della possibilità di soddisfare le sue esigenze più elementari. L'imposizione di altre sanzioni ai sensi del citato articolo 20, paragrafo 4, deve, in qualsiasi circostanza, rispettare le condizioni di cui al paragrafo 5 di tale articolo, in particolare quelle relative al rispetto del principio di proporzionalità e della dignità umana. Nel caso di un minore non accompagnato, dette sanzioni devono, in considerazione, segnatamente, dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali, essere adottate tenendo conto con particolare riguardo dell'interesse superiore del minore». <sup>(198)</sup>

Attualmente c'è una causa pendente dinanzi alla CGUE dal 22 novembre 2018 (causa **FW, GY contro UTG**). Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (il giudice del rinvio) ha rivolto alla CGUE le seguenti domande:

«Se l'articolo 20, paragrafo 4, della Direttiva [2013/33/UE] osta ad un'interpretazione dell'art. 23, d.lgs. 142/2015 nel senso che anche comportamenti violativi di norme generali dell'ordinamento, non specificamente riprodotte nei regolamenti dei centri di accoglienza, possono integrare grave violazione di questi ultimi laddove siano in grado di incidere sull'ordinata convivenza nelle strutture di accoglienza [...] In caso di risposta affermativa occorre risolvere un'ulteriore questione, che con la presente ordinanza viene posta alla Corte: [...] se l'articolo 20, paragrafo 4, della Direttiva [2013/33/UE] osta ad un'interpretazione dell'art. 23, d.lgs. 142/2015 nel senso che possono essere considerati, ai fini della revoca dell'ammissione alle misure di accoglienza, anche comportamenti posti in essere dal richiedente protezione internazionale che non costituiscono illecito penalmente punibile ai sensi dell'ordinamento dello Stato membro, laddove essi siano comunque in grado di incidere negativamente sull'ordinata convivenza nelle strutture in cui gli stessi sono inseriti». <sup>(199)</sup>

A livello nazionale, in Italia, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana si è pronunciato l'11 dicembre 2018 su una causa riguardante la revoca delle condizioni di accoglienza per due richiedenti protezione internazionale che abitavano in un centro di accoglienza. La revoca era stata decretata per i seguenti motivi: i richiedenti sono stati protagonisti di una protesta presso il centro di accoglienza, minacciando l'operatore dell'ente gestore e impedendogli di uscire dalla struttura. Più in generale, hanno ignorato i richiami dei membri del personale, rifiutandosi inoltre di firmare il regolamento della struttura, comprendente l'orario di rientro serale e delle lezioni di italiano. Il tribunale ha sottolineato che, in assenza di un ulteriore approfondimento dell'effettiva situazione, la protesta non poteva di per sé costituire motivo legittimo per la revoca delle condizioni di accoglienza, aggiungendo che le autorità avrebbero dovuto ascoltare i rappresentanti del centro di accoglienza al fine di avere un quadro completo della situazione di tensione all'interno della struttura <sup>(200)</sup>.

<sup>(198)</sup> CGUE, 2019, *Haqbin*, cit., nota 37, punto 56.

<sup>(199)</sup> CGUE, domanda di pronuncia pregiudiziale (pendente), *FW, GY contro U.T.G.*, C-726/18, proposta il 22 novembre 2018.

<sup>(200)</sup> Italia, Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, decisione n. 1128/2018, 11 dicembre 2018 (disponibile in italiano).

### 7.3. Norme per le decisioni

Come previsto dall'articolo 20, paragrafo 5, DCA (rifusione), la riduzione o la revoca delle condizioni materiali di accoglienza possono verificarsi soltanto dopo l'adozione di una decisione individuale, obiettiva e imparziale, che deve essere motivata. Come indicato più sopra nella pertinente sentenza del Consiglio di Stato dei Paesi Bassi in merito alle domande reiterate, ciò significa che non è consentita l'esclusione di determinati gruppi di richiedenti su base generale.

Allorché adottano la decisione di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza, gli Stati membri devono garantire un tenore di vita dignitoso per tutti i richiedenti. Ciò implica in genere che gli Stati membri possano ridurre o revocare tali condizioni esclusivamente qualora si dimostri che il richiedente dispone di mezzi sufficienti per il proprio sostentamento <sup>(201)</sup>. L'UNHCR è d'accordo e osserva che non è possibile mantenere un'adeguata qualità di vita in caso di revoca delle condizioni di accoglienza nei confronti di una persona che non dispone di sufficienti mezzi finanziari <sup>(202)</sup>.

<sup>(201)</sup> Cfr. anche Velluti, S., «The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection» [La direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza e condizioni materiali di accoglienza adeguate e dignitose per i richiedenti protezione internazionale], *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n. 3, 2016, pag. 6.

<sup>(202)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 49.



## 8. Trattenimento

Per ulteriori informazioni e discussioni sul trattenimento dei richiedenti asilo ai sensi della DCA (rifusione), si può consultare EASO, [Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Analisi giuridica, 2019](#).

La DCA (rifusione) contiene una serie dettagliata di norme in materia di trattenimento.

Il punto di partenza è costituito dal considerando 15 DCA (rifusione), in cui si sottolinea che nessuno «può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale» e che «i richiedenti possono essere trattenuti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento». Questi principi riecheggiano gli obblighi giuridici stabiliti nella convenzione sui rifugiati, che prevede il divieto di penalizzazione dei rifugiati, nonché i diritti stabiliti dall'articolo 6 della CEDU. Inoltre, se un richiedente è in stato di trattenimento dovrebbe godere effettivamente delle necessarie garanzie procedurali, quali il diritto a un ricorso giudiziario dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale.

Il trattenimento è consentito tassativamente sulla base di sei motivi che devono essere «specificati nel diritto nazionale» (articolo 8, paragrafo 3). Nella causa **J.N.** la CGUE ha gettato luce sui motivi di trattenimento, specificamente in relazione al principio di proporzionalità e alla natura eccezionale del trattenimento dei richiedenti asilo, statuendo espressamente che è possibile far ricorso al trattenimento esclusivamente in ultima istanza, qualora sia ritenuto necessario, ragionevole e proporzionato ad uno scopo legittimo <sup>(203)</sup>.

La DCA (rifusione) impone agli Stati membri di prendere in considerazione alternative prima di trattenere i richiedenti asilo (articolo 8, paragrafo 2). Inoltre l'articolo 8, paragrafo 4, adotta un elenco aperto di misure alternative e dispone che gli Stati membri provvedano affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento.

L'articolo 9, paragrafo 1, DCA (rifusione) evidenzia che la durata di trattenimento deve essere la più breve possibile e che un richiedente protezione internazionale è mantenuto in stato di trattenimento soltanto «fintantoché sussistono i motivi di cui all'articolo 8, paragrafo 3». La lunghezza giustificata del trattenimento varia a seconda dei motivi del trattenimento e dell'obiettivo dello stesso. Nella causa **K.** la CGUE ha ribadito che ognuno dei motivi citati all'articolo 8, paragrafo 3, risponde a una necessità specifica che ha carattere autonomo <sup>(204)</sup>. In aggiunta, nella causa **Kadzoev** <sup>(205)</sup>, la CGUE ha chiarito che il periodo di trattenimento fondato su una decisione adottata a norma delle disposizioni relative ai richiedenti protezione internazionale non deve essere considerato un trattenimento ai fini dell'allontanamento ai sensi dell'articolo 15 della direttiva rimpatri. La Corte ha statuito che tale trattenimento non è più giustificato e la persona interessata deve essere immediatamente rilasciata quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi. Occorre inoltre osservare

<sup>(203)</sup> CGUE, 2016, **J.N.**, cit., nota 27.

<sup>(204)</sup> CGUE, sentenza del 14 settembre 2017, **K. contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**, C-18/16, EU:C:2017:680, punto 42.

<sup>(205)</sup> CGUE, sentenza del 30 novembre 2009, **Kadzoev**, C-357/09, EU:C:2009:741, punto 67.

che sia il trattenimento iniziale che il suo prolungamento privano i richiedenti protezione internazionale della loro libertà e, pertanto, sono analoghi per natura.

La direttiva, costituendo una novità per il diritto dell'Unione nel contesto dell'asilo, prevede espressamente «Garanzie per i richiedenti trattenuti». Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, DCA (rifusione), gli adempimenti amministrativi inerenti ai motivi di trattenimento di cui all'articolo 8, paragrafo 3, sono espletati con la «debita diligenza», la cui nozione è sancita nel considerando 16. I ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente protezione internazionale non giustificano un prolungamento del trattenimento. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, DCA (rifusione), il trattenimento dei richiedenti è disposto per iscritto dall'autorità giurisdizionale o amministrativa. Il provvedimento di trattenimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, DCA (rifusione), gli Stati membri assicurano una rapida verifica in sede giudiziaria, d'ufficio e/o su domanda del richiedente protezione internazionale, della legittimità del trattenimento. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 6, primo comma, nei casi di verifica in sede giudiziaria del provvedimento di trattenimento di cui al paragrafo 3, gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti protezione internazionale che non dispongono di mezzi sufficienti abbiano accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali. L'articolo 26, paragrafo 2, estende l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali, su richiesta, ai casi di ricorso o riesame dinanzi a un'autorità giurisdizionale, nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza siano necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia.

La DCA (rifusione) stabilisce inoltre «Condizioni di trattenimento» unitamente a disposizioni specifiche sul «Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari». Come specificato nell'articolo 10, paragrafo 1, il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale ha luogo, di regola, in appositi centri di trattenimento. Se ciò non è possibile, il richiedente trattenuto è tenuto separato dai detenuti comuni e da altri cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale. Inoltre, l'articolo 21, paragrafo 1, e il considerando 14 impongono di tener conto della situazione dei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. L'articolo 10 fissa requisiti specifici per il trattenimento di richiedenti protezione internazionale, in funzione della loro condizione di appartenenti a un determinato gruppo vulnerabile. Inoltre l'unità del nucleo familiare deve essere mantenuta nella misura del possibile (articolo 12). Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, i rappresentanti dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, o di un'organizzazione operante nel territorio dello Stato membro interessato per conto dell'UNHCR conformemente a un accordo con detto Stato membro, hanno la possibilità di comunicare con i richiedenti protezione internazionale e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata.

## 9. Garanzie procedurali e diritto al ricorso

### Articolo 5 DCA (rifusione)

«1. Gli Stati membri informano i richiedenti, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, almeno di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente».

### Articolo 6 DCA (rifusione)

«1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, ai richiedenti sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente o che attesti che il richiedente è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente abbia il diritto di entrare nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio dello Stato membro interessato.

5 Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che ne rendano necessaria la presenza in un altro Stato.

6. Gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale».

### **Articolo 26 DCA (rifusione)**

«1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o riesame, in fatto e in diritto, dinanzi a un'autorità giurisdizionale.

2. Nei casi di ricorso o riesame dinanzi a un'autorità giurisdizionale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri garantiscono l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali su richiesta, nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali sono necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia. Ciò include, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente.

L'assistenza e la rappresentanza legali gratuite sono fornite da persone adeguatamente qualificate, autorizzate o riconosciute ai sensi del diritto nazionale, i cui interessi non contrastano o non possono potenzialmente contrastare con quelli del richiedente.

3. Gli Stati membri possono anche disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite siano concesse:

(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.

Gli Stati membri possono disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se un'autorità competente ritiene che il ricorso o la revisione non abbiano prospettive concrete di successo. In tal caso, gli Stati membri garantiscono che l'assistenza e la rappresentanza legali non siano oggetto di restrizioni arbitrarie e che non sia ostacolato l'accesso effettivo del richiedente alla giustizia.

4. Gli Stati membri possono altresì:

(a) imporre limiti monetari e/o temporali alla prestazione di assistenza e rappresentanza legali gratuite, purché essi non costituiscano restrizioni arbitrarie all'assistenza e alla rappresentanza legali;

(b) 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.

5. Gli Stati membri possono 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.

6. Le modalità di accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali sono stabilite dal diritto nazionale».

## 9.1. Introduzione

La DCA (rifusione) offre ai richiedenti protezione internazionale diverse garanzie procedurali, nonché il diritto a un ricorso effettivo. Tali garanzie comprendono il diritto all'informazione per accedere ai vantaggi delle condizioni di accoglienza [articolo 5 DCA (rifusione)] e il rilascio di un documento che certifichi lo status di richiedente [articolo 6 DCA (rifusione)]. Le garanzie giuridiche includono inoltre la possibilità di ricorso o riesame, almeno in ultimo grado, dinanzi a un'autorità giurisdizionale, oltre alla possibilità di disporre dell'assistenza e della rappresentanza legale gratuite [articolo 26 della direttiva RCD (rifusione)].

## 9.2. Accesso alle condizioni di accoglienza — Garanzie procedurali

### 9.2.1. L'obbligo di informare il richiedente

#### 9.2.1.1. Entro quindici giorni dalla presentazione della domanda

##### **Articolo 5, paragrafo 1, DCA (rifusione)**

«Gli Stati membri informano i richiedenti, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, almeno di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza».

La DCA (rifusione) non specifica un termine per la presentazione della domanda; tuttavia, nella DPA (rifusione), l'articolo 6 prevede un termine di 3 — 10 giorni lavorativi tra la presentazione e la registrazione della domanda di protezione internazionale.

In merito a queste diverse formulazioni, la CGUE ha spiegato nella causa **Mengesteab** che:

«Così, l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento Dublino III fa riferimento, in varie versioni linguistiche, in modo indistinto all'inoltro e alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, mentre, in altre versioni linguistiche, rinvia esclusivamente o all'inoltro o alla presentazione di tale domanda. Parimenti, la direttiva 2013/33 utilizza questi termini in modo variabile nelle differenti versioni linguistiche del suo articolo 6, paragrafo 1, del suo articolo 14, paragrafo 2 e del suo articolo 17, paragrafo 1» <sup>(206)</sup>.

### 9.2.1.2. Informazioni fornite per iscritto in una lingua che il richiedente comprende

L'articolo 5, paragrafo 2, DCA (rifusione) dispone che gli Stati membri provvedano a che «le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile». Tale disposizione si applica altresì qualora tali informazioni siano fornite oralmente, se del caso.

Spesso i richiedenti asilo non comprendono i loro diritti e obblighi relativi alle condizioni di accoglienza per diverse ragioni: analfabetismo, barriere linguistiche, formulazione o altre circostanze individuali relative in particolare alla loro età e genere <sup>(207)</sup>.

Nella causa **M.S.S.** la Corte EDU ha evidenziato il fatto che il richiedente non è stato debitamente informato in merito agli alloggi disponibili, determinando in tal modo uno stato prolungato di miseria materiale, che rappresenta di per sé una violazione dell'articolo 3 della CEDU. La Corte EDU ha sottolineato che l'opuscolo informativo distribuito ai richiedenti asilo in Germania non li avvisava della possibilità di dire alla polizia che non avevano fissa dimora, né conteneva alcuna informazione in materia di alloggio. Il giudice ha osservato inoltre che la notifica ricevuta dal richiedente in merito all'obbligo di registrare il suo indirizzo presso la polizia era «ambigua e non poteva essere ragionevolmente ritenuta un'informazione adeguata», concludendo che il richiedente non era stato debitamente informato in nessun momento delle possibilità di alloggio a sua disposizione, ammesso che ve ne fossero <sup>(208)</sup>.

#### Articolo 5 DCA (rifusione)

«1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale, almeno di qualsiasi beneficio riconosciuto e degli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che

<sup>(206)</sup> CGUE, sentenza del 26 luglio 2017, *Mengesteab contro Bundesrepublik Deutschland*, C-670/16, EU:C:2017:587, punto 100.

<sup>(207)</sup> UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers* [Commenti annotati dall'UNHCR alla proposta di rifusione modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo], 2012, pag. 5.

<sup>(208)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72, punto 257.

possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente».

L'articolo 5 DCA (rifusione) deve essere interpretato in combinato disposto con il considerando 21 della stessa direttiva.

### 9.2.2. L'obbligo di rilasciare al richiedente un documento relativo al suo status

L'articolo 6, paragrafo 1, DCA (rifusione) prevede l'obbligo per gli Stati membri di rilasciare un documento al richiedente entro tre giorni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. Tale documento deve certificare il suo status di richiedente e attestare che è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.

L'articolo 6, paragrafo 2, DCA (rifusione) consente agli Stati membri di derogare all'obbligo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, quando il richiedente è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente abbia il diritto di entrare nel territorio di uno Stato membro. Tale articolo prevede inoltre che, «in determinati casi, durante l'esame della domanda di protezione internazionale, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1».

L'articolo 6, paragrafo 4 impone agli Stati membri l'obbligo di garantire che il documento rilasciato ai richiedenti asilo sia «valido finché sono autorizzati a restare nel territorio dello Stato membro interessato».

Fornire prove della registrazione come richiedente protezione internazionale è un'azione necessaria per garantire che i richiedenti abbiano diritto ai benefici previsti dalla DCA (rifusione), ma tale documento non è sufficiente a garantire l'accesso effettivo a tutte le condizioni di accoglienza. Nella causa **M.S.S.**, la Corte EDU ha osservato che il documento rilasciato al richiedente, una «scheda rosa», non aveva «nessuna utilità pratica», considerando in particolare gli «ostacoli amministrativi» e le sue «difficoltà personali dovute alla scarsa padronanza della lingua [...], all'assenza di una qualsivoglia rete di assistenza e al clima economico generalmente sfavorevole» <sup>(209)</sup>. In particolare, la Corte EDU ha notato che, sebbene «la legge preveda per i richiedenti asilo cui sia stata rilasciata una "scheda rosa" l'accesso al mercato del lavoro [...] di fatto tale accesso è talmente costellato di ostacoli amministrativi da non poter essere considerato un'alternativa realistica».

Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, DCA (rifusione), gli Stati membri:

<sup>(209)</sup> Corte EDU, 2011, **M.S.S.**, cit., nota 72, punto 261.

«[...] non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale».

Tale disposizione è considerata conforme all'articolo 6 della convenzione sui rifugiati <sup>(210)</sup>.

## 9.3. Garanzie procedurali speciali per persone vulnerabili

### 9.3.1. L'individuazione di persone con esigenze particolari

Benché l'individuazione di esigenze particolari non sia una garanzia procedurale, a norma dell'articolo 21 DCA (rifusione), gli Stati membri «tengono conto» della situazione specifica di persone vulnerabili, mentre l'articolo 22 DCA (rifusione) stabilisce le modalità con cui condurre questa valutazione «al fine di applicare efficacemente l'articolo 21». L'articolo 22 DCA (rifusione) prevede che tale valutazione debba essere avviata entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale.

La valutazione delle particolari esigenze di accoglienza delle persone vulnerabili è un prerequisito necessario affinché possano beneficiare delle garanzie speciali previste dalla DCA (rifusione): è un elemento essenziale senza il quale le disposizioni della DCA (rifusione) sul trattamento speciale da riservare a queste persone perderebbero ogni significato <sup>(211)</sup>.

#### Considerando 14 DCA (rifusione)

«L'accoglienza di persone portatrici di particolari esigenze di accoglienza dovrebbe essere **la prima preoccupazione** per le autorità nazionali **affinché** tale accoglienza sia **configurata specificamente per rispondere alle loro speciali esigenze in materia**».

#### Articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«Al fine di applicare efficacemente l'articolo 21, gli Stati membri **valutano** se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari e **precisano la natura delle stesse**. [...]».

L'obiettivo di questa valutazione è stabilire se un richiedente protezione internazionale sia una persona che abbia diritto a garanzie speciali e «identificarle» formalmente. Tale «identificazione» formale significa che le condizioni di accoglienza previste per i richiedenti possono essere adeguate a seconda della loro vulnerabilità.

L'articolo 22 dispone tre obblighi per gli Stati membri:

<sup>(210)</sup> UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015, pag. 12

<sup>(211)</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, COM(2007) 745, 26 novembre 2007, pag. 9.



1. «**valuta[re]**» se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari istituendo valutazioni in merito a tali esigenze (procedure);
2. «**precisa[re] la natura delle stesse**», ossia delle esigenze di accoglienza particolari dei richiedenti vulnerabili;
3. garantire un adeguato monitoraggio della situazione dell'accoglienza, considerando l'eventuale mutamento delle esigenze delle persone vulnerabili per quanto riguarda le condizioni di accoglienza.

L'articolo 22, paragrafo 1, prevede che tale valutazione possa essere integrata nelle procedure nazionali esistenti o, come indicato all'articolo 22, paragrafo 2, che non debba assumere la forma di una procedura amministrativa. Nondimeno, ai sensi dell'articolo 22, paragrafo 4, essa non pregiudica la valutazione delle esigenze di protezione internazionale di cui alla DQ (rifusione).

### 9.3.2. Garanzie riguardanti le tempistiche e il monitoraggio della valutazione delle vulnerabilità

#### Articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«[...] valutazione è avviata entro **un termine ragionevole** dopo la **presentazione** della domanda di protezione internazionale [...]».

Questa valutazione deve essere svolta **non appena possibile** dopo la presentazione della domanda, al fine di garantire che le persone vengano immediatamente alloggiate all'interno di strutture di accoglienza adatte alle loro particolari esigenze.

La CGUE non ha ancora preso in considerazione il significato del termine «**ragionevole**». Le esigenze particolari devono essere individuate in una fase iniziale del procedimento, poiché in caso contrario potrebbero inibire gravemente la capacità del richiedente di comunicare in modo efficace e quella delle autorità di raccogliere elementi di prova, oppure potrebbero mettere a rischio i richiedenti ospitati all'interno di alloggi collettivi.

C'è una forte connessione tra le disposizioni della DCA (rifusione) e della DPA (rifusione) per quanto riguarda l'identificazione tempestiva delle persone vulnerabili: l'articolo 31, paragrafo 7, lettera b), DPA (rifusione) consente agli Stati membri di avvalersi della valutazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione) per identificare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari e dare priorità alla loro domanda.

La Corte EDU ha evidenziato che gli Stati membri sono tenuti a garantire che le persone prive di capacità giuridica possano presentare una domanda.

Nella causa **Rahimi contro Grecia** <sup>(212)</sup>, la Corte EDU ha ritenuto che la riluttanza dello Stato convenuto a nominare un tutore al fine, tra l'altro, di assistere un minore nella presentazione

<sup>(212)</sup> Corte EDU, 2011, *Rahimi contro Grecia*, cit., nota 88.

della domanda di protezione internazionale e garantire un'accoglienza efficace del suddetto minore non accompagnato, costituisse una violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Nella sentenza della causa **A.E.A. contro Grecia** <sup>(213)</sup>, riguardante un minore, la Corte EDU ha fatto riferimento alle barriere linguistiche e agli ostacoli che impediscono l'accesso alle informazioni necessarie, alla consulenza da parte di esperti e alle condizioni materiali in cui può trovarsi un richiedente, sottolineando che per il minore non accompagnato non è stato possibile richiedere protezione internazionale per un lungo periodo di tempo, tra aprile 2009 e marzo 2012, principalmente perché l'accesso alla procedura di asilo era estremamente limitato, se non impossibile.

### Articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«Gli Stati membri provvedono affinché tali esigenze di accoglienza particolari siano affrontate, secondo le disposizioni della presente direttiva, anche se **si manifestano in una fase successiva della procedura di asilo**».

L'obbligo di garantire che le esigenze particolari di accoglienza siano affrontate **«anche se si manifestano in una fase successiva della procedura di asilo»** è importante perché, per diversi motivi, tra cui la vergogna o la mancanza di fiducia, i richiedenti protezione internazionale potrebbero esitare a rivelare immediatamente determinate esperienze. Ciò può verificarsi nel caso di persone che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale, ma anche nel caso di LGBTI che non si autoidentificano, e potrebbe di conseguenza incidere considerevolmente sulla loro capacità di spiegare il loro caso <sup>(214)</sup>.

La CGUE, nella causa **A, B e C contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**, ha osservato che:

«[...] considerare che un richiedente asilo non sia credibile solo perché non ha rivelato il proprio orientamento sessuale alla prima occasione che gli è stata concessa per esporre i motivi di persecuzione equivarrebbe a non tenere conto del dovere menzionato al punto precedente [ossia l'obbligo di tenere conto della situazione personale o generale in cui si inserisce la domanda, segnatamente della vulnerabilità del richiedente]» <sup>(215)</sup>.

L'**UNHCR** fa inoltre presente che:

«[...] il fatto di aver rivelato tali esperienze in un secondo tempo non deve essere allegato a carico dei richiedenti asilo né inibire il loro accesso a misure di sostegno o al trattamento necessario. Eventuali esigenze particolari derivanti da tali esperienze

<sup>(213)</sup> Corte EDU, sentenza del 15 marzo 2018, *A.E.A. contro Grecia*, n. 39034/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD003903412, punto 84.

<sup>(214)</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* [Linee guida sulla protezione internazionale n. 9: domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della convenzione del 1951 e/o del suo protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati], 2012, punto 59.

<sup>(215)</sup> CGUE, sentenza del 2 dicembre 2014, *A, B, C contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, cause riunite da C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, punto 71. Cfr. anche il punto 72: «[...] L'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/83 nonché l'articolo 13, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2005/85 devono essere interpretati nel senso che ostano a che, nell'ambito del predetto esame, le autorità nazionali competenti concludano che le dichiarazioni del richiedente asilo manchino di credibilità per il solo motivo che il suo asserito orientamento sessuale non è stato fatto valere da tale richiedente alla prima occasione concessagli per esporre i motivi di persecuzione».

dovrebbero essere idealmente individuate in una fase iniziale del procedimento, poiché in caso contrario potrebbero inibire gravemente la capacità del richiedente di comunicare in modo efficace e quella delle autorità di raccogliere elementi di prova» <sup>(216)</sup>.

In aggiunta, l'articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione) prevede quanto segue.

#### Articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione)

«Gli Stati membri assicurano che il sostegno fornito ai richiedenti con esigenze di accoglienza particolari ai sensi della presente direttiva tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un **appropriato controllo della loro situazione**».

Indipendentemente dal momento in cui vengono identificate tali esigenze, gli Stati membri assicurano sostegno alle persone con particolari esigenze durante l'intera procedura di asilo e provvedono a un appropriato controllo della loro situazione.

### 9.3.3. Garanzie procedurali per i minori

L'articolo 23, paragrafo 5 dispone un obbligo procedurale specifico per gli Stati membri durante il periodo di accoglienza dei minori e, nello specifico, prevede che gli Stati membri provvedano affinché i figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori siano alloggiati assieme ai loro genitori, ai fratelli minori non coniugati o agli adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o per la prassi dello Stato membro interessato, purché sia nell'interesse superiore dei minori in questione.

## 9.4. Ambito di applicazione del diritto al ricorso previsto dall'articolo 26 DCA (rifusione)

La DCA (rifusione) prevede il diritto a un ricorso effettivo, conformemente alle garanzie contemplate dall'articolo 47 della Carta dell'UE, comprendente:

- il diritto di accesso a un giudice;
- il diritto alla parità delle armi e al contraddittorio;
- il diritto al gratuito patrocinio;
- il diritto di vedere la propria situazione trattata in modo imparziale;
- il diritto a che la propria causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

L'articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione), prevede il diritto di impugnare le seguenti decisioni, nella misura in cui esse riguardano individualmente i richiedenti:

<sup>(216)</sup> UNHCR, UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers [Commenti annotati dall'UNHCR alla proposta di rifusione modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo], 2012, pagg. 16-17.

- decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici ai sensi della DCA (rifusione); oppure
- decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 DCA (rifusione), intitolato «Residenza e libera circolazione».

#### 9.4.1. Decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici

Con una terminologia precisa, l'articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione), fa riferimento a garanzie materiali e non materiali, nonché a garanzie procedurali e al livello degli obblighi degli Stati membri nel garantire ai richiedenti asilo un «tenore di vita dignitoso» <sup>(217)</sup>; occorre osservare che questa nozione è giuridicamente vaga e consente agli Stati membri di definire l'ambito di applicazione e il livello degli obblighi <sup>(218)</sup>. Se i benefici forniti dagli Stati membri non assicurano il tenore di vita richiesto, il richiedente può far valere una violazione dell'articolo 1 della Carta dell'UE in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU.

Per quanto riguarda il **periodo in cui è obbligatorio concedere benefici materiali**, il considerando 8 DCA (rifusione) afferma che la direttiva «dovrebbe applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza dei richiedenti». La CGUE ha ripetutamente sottolineato che la finalità della DCA (rifusione) impedisce che il richiedente venga privato della protezione conferita dalle norme dettate dalla citata direttiva, anche solo per un periodo temporaneo di tempo dopo la presentazione della domanda <sup>(219)</sup>.

#### 9.4.2. Decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 DCA (rifusione) in materia di «Residenza e libera circolazione»

L'articolo 7 DCA (rifusione) contiene solo disposizioni non obbligatorie ma, poiché consente agli Stati membri di limitare la libera circolazione dei richiedenti, le decisioni adottate dai suddetti Stati ai sensi di tali disposizioni riguardano i richiedenti individualmente e, pertanto, rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 26 DCA (rifusione). A norma dell'articolo 7 DCA (rifusione), gli Stati membri possono assegnare a un richiedente un'area specifica (articolo 7, paragrafo 1), un luogo di residenza specifico (articolo 7, paragrafo 2) o un determinato luogo (articolo 7, paragrafo 3). Gli Stati membri possono altresì rifiutare il permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza e, in aggiunta, fanno obbligo ai richiedenti di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di informarli tempestivamente in merito a qualsiasi aggiornamento dell'indirizzo (articolo 7, paragrafo 5). Tuttavia, i richiedenti non necessitano di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la loro comparizione (articolo 7, paragrafo 4).

<sup>(217)</sup> CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55; CGUE, 2019, *Jawo*, cit., nota 62. Per maggiori informazioni sul principio del tenore di vita dignitoso, cfr. la sezione 3 «Principi fondamentali e definizioni».

<sup>(218)</sup> Tsourdi, E., «EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?» [Condizioni di accoglienza nell'UE: un tenore di vita dignitoso per i richiedenti asilo?], in Chetail, V., De Bruycker, P. e Maiani, F. (eds), *Reforming the Common European Asylum System — The new European refugee law* [La riforma del sistema europeo comune di asilo — Il nuovo diritto europeo del rifugiato], Brill Nijhoff, Boston, 2016, pag. 310.

<sup>(219)</sup> CGUE, 2012, *Cimade e GISTI*, cit., nota 43, punti 36, 37 e 51; CGUE, 2014, *Saciri e a.*, cit., nota 55, punto 46.

## 9.5. Condizioni per il ricorso

Benché la DCA originaria contemplasse la possibilità di «ricorso o revisione dinanzi a un organo giudiziario», la DCA (rifusione) estende tale mezzo di ricorso prevedendo, all'articolo 26, paragrafo 1, che «[le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti possano essere] impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o riesame, in fatto e in diritto, dinanzi a un'autorità giurisdizionale».

### 9.5.1. «Riesame in fatto e in diritto» [articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione)]

Questa espressione, «in fatto e in diritto», è utilizzata anche (nella sua variante «di fatto e di diritto») all'articolo 9, paragrafo 2, DCA (rifusione), dove è applicabile ai casi di trattenimento. Inoltre, l'articolo 46, paragrafo 3, della DPA (rifusione) garantisce ai richiedenti che «un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto». Tuttavia, l'articolo 9, paragrafo 2, DCA (rifusione) non contempla un esame completo ed *ex nunc*. In base alla giurisprudenza esistente della CGUE, l'aspetto del riesame «degli elementi di fatto e di diritto», se non lo svolgimento di un «esame esauriente di tutti i fatti e di tutte le circostanze» è un elemento centrale per fornire una «tutela giurisdizionale effettiva», come richiede l'articolo 47 della Carta dell'UE.

### 9.5.2. «Udienza dinanzi a un'autorità giurisdizionale» [articolo 26, paragrafi 1 e 2, DCA (rifusione)]

L'articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione) e l'articolo 9, paragrafi 2 e 5 utilizzano l'espressione «autorità giurisdizionale» in relazione a ricorsi o riesami, mentre l'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dell'UE garantisce esplicitamente un ricorso «dinanzi a un giudice»; l'articolo 46, paragrafo 1, della DPA (rifusione) contiene una formulazione analoga.

L'articolo 26, paragrafo 2), DCA (rifusione), che prevede l'assistenza e la rappresentanza legali «nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali sono necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia» riflette il principio del ricorso effettivo come nel caso dell'articolo 47 della Carta dell'UE, che garantisce il diritto a che la causa sia esaminata equamente e pubblicamente «da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge». Benché l'indipendenza e l'imparzialità non siano menzionate nella DCA (rifusione), si può ritenere che l'espressione «dinanzi a un'autorità giurisdizionale» includa gli elementi «indipendente e imparziale», trattandosi di requisiti formali per un ricorso effettivo <sup>(220)</sup>. Al fine di valutare se l'autorità del riesame sia un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 47 della Carta dell'UE, la CGUE esamina «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>(221)</sup>.

<sup>(220)</sup> CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, punto 38.

<sup>(221)</sup> CGUE, sentenza del 31 gennaio 2013, H.I.D., B.A. contro Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45, punti 78-105.

## 9.6. L'articolo 26, paragrafo 1, DCA e l'autonomia procedurale degli Stati membri

L'articolo 26 DCA (rifusione) non stabilisce norme in merito alla procedura di verifica in sede giudiziaria o di ricorso; tali norme sono previste tuttavia dalla DPA (rifusione) agli articoli da 19 a 23. La DCA (rifusione) conferisce invece agli Stati membri un margine di discrezionalità, disponendo che le decisioni vengano impugnate «secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale» [articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione)].

Secondo la giurisprudenza della CGUE, l'autonomia procedurale dei legislatori nazionali è limitata in particolare dai principi guida dell'equivalenza e dell'effettività:

«[...] anche se in via di principio spetta al diritto nazionale determinare la legittimazione e l'interesse ad agire di un singolo, il diritto comunitario richiede tuttavia che la normativa nazionale non leda il diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale [...]. Spetta infatti agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto di tale diritto [...]. A tale riguardo, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)» <sup>(222)</sup>.

Un esempio di autonomia procedurale è costituito dal **livello di giurisdizione**. Come affermato più sopra, l'articolo 26, paragrafo 1, DCA (rifusione) fa presente che deve essere garantita «almeno in ultimo grado [...] la possibilità di ricorso o riesame [...] dinanzi a un'autorità giurisdizionale». Né la DCA originaria né la DCA (rifusione) richiedono che sia necessaria la presenza di più di un livello di giurisdizione né prevedono, in particolare, due gradi di giudizio. Nella causa **Diouf**, in cui si fa riferimento alla DPA originaria, che garantisce «il diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice», la CGUE ha dichiarato che «[i]l principio della tutela giurisdizionale effettiva attribuisce al singolo il diritto di adire un giudice, e non il diritto a più gradi di giudizio» <sup>(223)</sup>.

I **termini di ricorso** possono essere attuati anche per mezzo di norme procedurali nazionali, nella misura in cui «termini del genere non sono tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico [dell'UE]» <sup>(224)</sup>. D'altra parte, nell'ambito di procedure accelerate occorrono termini ridotti al fine di garantire una rapida verifica in sede giudiziaria, ad esempio nei casi di trattenimento <sup>(225)</sup>.

## 9.7. Assistenza e rappresentanza legali gratuite

L'articolo 26, paragrafo 3, DCA (rifusione), prevede che gli Stati membri assicurino l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite. Sebbene la DCA (rifusione), a differenza dell'articolo 23

<sup>(222)</sup> CGUE, sentenza del 13 marzo 2007, *Unibet contro Justitiekanslem*, C-432/05, EU:C:2007:163, punti 42 e 43.

<sup>(223)</sup> CGUE, sentenza del 28 dicembre 2011, *Brahim Samba Diouf contro Ministre du Travail, de l'Emploi e de l'Immigration*, C-69/10, EU:C:2011:524, punto 69.

<sup>(224)</sup> CGUE, sentenza del 29 ottobre 2009, *Virginie Pontin contro T-Comalux SA*, C-63/08, EU:C:2009:666, punto 48.

<sup>(225)</sup> Corte EDU, sentenza del 29 febbraio 1988, *Bouama contro Belgio*, n. 9106/80, ECLI:CE:ECHR:1988:0229JUD000910680, punti 60-63.

della DPA (rifusione), non definisca chiaramente le espressioni «assistenza e rappresentanza legali», l'articolo 26, paragrafo 2, seconda frase stabilisce una norma minima affermando che ciò «include, come minimo, la preparazione dei documenti procedurali necessari e la partecipazione all'udienza dinanzi alle autorità giurisdizionali a nome del richiedente» durante la procedura di ricorso summenzionata.

### 9.7.1. Assistenza e rappresentanza legali gratuite concesse «su richiesta»

L'articolo 26, paragrafo 2, DCA (rifusione) dispone «l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali su richiesta, nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali sono necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia». Chi necessita di assistenza legale deve presentare tale «richiesta»; pertanto l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non sono concesse *ex officio*. Al fine di rispettare il principio di effettività del diritto dell'UE in generale e il diritto di accesso a una verifica in sede giudiziaria, le barriere per una «richiesta» di questo tipo non devono essere eccessive. In base alla giurisprudenza della CGUE, come quest'ultima ha statuito nella causa C-104/10, la normativa nazionale non può imporre norme che «possa[no] rischiare di compromettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla direttiva medesima, privando in tal modo tale disposizione, segnatamente, del proprio effetto utile» <sup>(226)</sup>. Questo principio limita l'autonomia degli Stati membri in questo aspetto delle disposizioni procedurali.

### 9.7.2. Come devono essere concesse l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite?

L'articolo 26, paragrafo 6, DCA (rifusione) afferma esplicitamente che le modalità di accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali sono stabilite dal diritto nazionale; ne consegue che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale per disciplinare la concessione dell'assistenza e della rappresentanza legali. Tuttavia, i meccanismi di accesso devono essere elencati dal diritto nazionale.

L'articolo 26, paragrafi da 3 a 5, DCA (rifusione), descrive determinate condizioni che gli Stati membri possono mettere in atto nelle rispettive disposizioni nazionali per concedere assistenza e rappresentanza legali gratuite. Le clausole non obbligatorie di cui all'articolo 26, paragrafo 3, lettere a) e b), DCA (rifusione), menzionano due condizioni riguardanti l'ambito di applicazione *ratione personae* e la gestione dell'**assistenza legale gratuita** di cui gli Stati membri possono avvalersi per concedere il gratuito patrocinio:

- in termini personali: «soltanto a chi non disponga delle risorse necessarie» («verifica delle risorse»);
- in termini di gestione: limitazione ai «servizi forniti da avvocati o altri consulenti legali che sono specificamente designati dal diritto nazionale ad assistere e rappresentare i richiedenti».

<sup>(226)</sup> CGUE, sentenza del 21 luglio 2011, *Patrick Kelly contro National University of Ireland*, C-104/10, ECLI:EU:C:2011:506, punto 34.



### 9.7.2.1. «Verifica delle risorse»

La verifica delle risorse include, in particolare, la valutazione delle risorse a disposizione del richiedente e rispetta la privacy di quest'ultimo, della famiglia, degli amici e di altre persone coinvolte. Nella causa n. 8398/78, **Pakelli contro Germania**, la Corte EDU ha dichiarato che, durante la verifica delle risorse, la persona che richiede l'assistenza legale gratuita ha l'onere di provare che i mezzi a sua disposizione sono insufficienti. Tuttavia, non è necessario dimostrare l'indigenza «al di là di ogni ragionevole dubbio»: benché il richiedente non avesse presentato chiari elementi di prova della sua mancanza di risorse finanziarie, la Corte EDU ha rilevato la presenza di una serie di indicatori in base a cui era altamente probabile che il richiedente non fosse finanziariamente in grado di sostenere il costo dell'assistenza legale <sup>(227)</sup>.

Nella causa C-279/09, **DEB contro Bundesrepublik Deutschland**, la CGUE si è richiamata alla giurisprudenza della Corte EDU <sup>(228)</sup> in relazione al gratuito patrocinio sotto forma di esonero dalle spese giudiziali:

«Riguardo al gratuito patrocinio sotto forma di esonero dalle spese giudiziali o da una cautio judicatum solvi per promuovere un'azione, la Corte europea per i diritti dell'uomo ha parimenti esaminato l'insieme delle circostanze al fine di stabilire se i limiti applicati al diritto di accesso alla giustizia non avessero leso tale diritto nella sua stessa sostanza, se tendessero ad uno scopo legittimo e se esistesse un nesso ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» <sup>(229)</sup>.

Infine, l'articolo 9, paragrafo 9, e l'articolo 26, paragrafo 5, DCA (rifusione) prevedono inoltre che gli Stati membri possano imporre una clausola di rimborso, «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».

### 9.7.2.2. «Specificamente designati ad assistere e rappresentare i richiedenti»

L'articolo 26, paragrafo 3, lettera b), DCA (rifusione), riguardante la gestione dell'assistenza legale per mezzo di avvocati o consulenti legali specializzati, riflette la disposizione obbligatoria di cui all'articolo 26, paragrafo 2, a norma del quale «[l']assistenza e la rappresentanza legali gratuite sono prestate da persone adeguatamente qualificate, autorizzate o riconosciute ai sensi del diritto nazionale, i cui interessi non contrastano o non possono potenzialmente contrastare con quelli del richiedente». Il requisito garantisce un certo livello qualitativo di assistenza o rappresentanza dei richiedenti, il che è particolarmente importante nel caso di richiedenti vulnerabili. Ad esempio, la Corte costituzionale della Repubblica ceca ha ritenuto che la presenza di ONG nei centri di trattenimento non fosse sufficiente per adempiere all'obbligo dello Stato di garantire l'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali <sup>(230)</sup>.

<sup>(227)</sup> Corte EDU, sentenza del 25 aprile 1983, *Pakelli contro Germania*, No 8398/78, ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000839878, punto 34.

<sup>(228)</sup> Corte EDU, sentenza del 13 luglio 1995, *Tolstoy-Miloslavsky contro Regno Unito*, Serie A n. 316-B, ECLI:CE:ECHR:1995:0713JUD001813991, punti 59-67; e Corte EDU, sentenza del 19 giugno 2001, *Kreuz contro Polonia*, ECHR 2001-VI, ECLI:CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, punti 54 e 55.

<sup>(229)</sup> CGUE, sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB contro Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09, punto 47.

<sup>(230)</sup> Repubblica ceca, Corte costituzionale (Ústavní soud), I. ÚS 630/16, 29 novembre 2016.



### 9.7.2.3. «Valutazione della fondatezza»

L'articolo 26, paragrafo 2, DCA (rifusione) dispone che l'accesso gratuito all'assistenza e alla rappresentanza legali debba essere messo a disposizione «nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali sono necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia». Tuttavia, il rispetto di questa condizione non è sufficiente per la concessione del gratuito patrocinio.

L'altra condizione per ricevere il gratuito patrocinio è l'attuazione non obbligatoria di una «valutazione della fondatezza», prevista dall'articolo 26, paragrafo 3, secondo comma, ai sensi del quale «[g]li Stati membri possono disporre che l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite non siano accordate se un'autorità competente ritiene che il ricorso o la revisione non abbiano prospettive concrete di successo».

Nella causa **DEB contro Bundesrepublik Deutschland**, la CGUE, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU, ha dichiarato quanto segue:

«[...] la Corte europea per i diritti dell'uomo ha dichiarato che, per stabilire se la concessione del gratuito patrocinio sia necessaria affinché il processo sia equo, occorre tener conto dei fatti e delle specifiche circostanze di ciascun caso; in particolare, della posta in gioco per il ricorrente, della complessità del diritto e della procedura applicabili nonché della capacità del ricorrente di far valere effettivamente le proprie ragioni [...]. Si può tener conto, nondimeno, della situazione finanziaria del ricorrente o delle sue probabilità di successo nel procedimento» <sup>(231)</sup>.

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, le norme nazionali devono garantire che le valutazioni della fondatezza non abbiano l'effetto di privare i richiedenti protezione internazionale di garanzie procedurali o dell'accesso effettivo a una verifica in sede giudiziaria. La Corte EDU ha rilevato che la mancanza di assistenza legale può rendere inaccessibili i ricorsi ai sensi dell'articolo 13 della CEDU <sup>(232)</sup>. Nella causa **A.A. contro Grecia**, la Corte EDU ha statuito che la mancanza di assistenza legale per un richiedente asilo palestinese trattenuto ha reso puramente teorico il ricorso, il che rappresenta una violazione dell'articolo 5, paragrafo 4, della CEDU <sup>(233)</sup>. La CGUE ha inoltre ritenuto che l'accesso al gratuito patrocinio sia un aspetto importante del principio generale della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi del diritto dell'Unione e dell'articolo 47 della Carta dell'UE:

«Spetta, al riguardo, al giudice nazionale 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». <sup>(234)</sup>

<sup>(231)</sup> CGUE, 2010, *DEB*, cit., nota 229, punto 46.

<sup>(232)</sup> Corte EDU, 2011, *M.S.S.*, cit., nota 72.

<sup>(233)</sup> Corte EDU, sentenza del 22 luglio 2010, *A.A. contro Greece*, n. 12186/08, punto 78.

<sup>(234)</sup> CGUE, 2010, *DEB*, cit., nota 229, punto 60.

# Appendice A — Disposizioni internazionali pertinenti

## **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**

### **Articolo 1 Dignità umana**

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

### **Articolo 3 Diritto all'integrità della persona**

1. Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.

[...]

### **Articolo 4 Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti**

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

### **Articolo 6 Diritto alla libertà e alla sicurezza**

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

### **Articolo 14 Diritto all'istruzione**

1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

### **Articolo 21 Non discriminazione**

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura,

l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati [il trattato che istituisce la Comunità europea e il trattato sull'Unione europea] e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

#### **Articolo 24**

##### **Diritti del minore**

1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.
2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.
3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

#### **Articolo 47**

##### **Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale**

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.

#### **Articolo 52**

##### **Portata dei diritti garantiti**

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. 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.
2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.
3. Laddove 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.

[...]

## **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

### **Articolo 3 Proibizione della tortura**

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

### **Articolo 5 Diritto alla libertà e alla sicurezza**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

[...]

- (b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
- (c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;

[...]

- (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.
2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.
  3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.
  4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione.

### **Articolo 8**

#### **Diritto al rispetto della vita privata e familiare**

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

### **Articolo 13**

#### **Diritto a un ricorso effettivo**

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.

### **Articolo 14**

#### **Divieto di discriminazione**

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

### **Articolo 2, protocollo n. 1**

#### **Diritto all'istruzione**

Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

### **Articolo 2, protocollo n. 4**

#### **Libertà di circolazione**

1. Chiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.
2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio.
3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie

alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui.

4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica.

## **Convenzione relativa allo status dei rifugiati**

### **Articolo 3**

#### **Non discriminazione**

Gli Stati Contraenti applicano le disposizioni della presente convenzione ai rifugiati senza discriminazioni quanto alla razza, alla religione o al paese d'origine.

### **Articolo 17**

#### **Professioni dipendenti**

1. Gli Stati Contraenti concederanno ai rifugiati residenti regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole, concesso nelle stesse circostanze ai cittadini di uno Stato estero, per ciò che concerne l'esercizio di un'attività professionale dipendente.
2. In ogni caso, le misure restrittive concernenti gli stranieri o l'assunzione di stranieri prese per la protezione del mercato nazionale del lavoro non sono applicabili ai rifugiati che non vi erano già sottoposti dallo Stato Contraente interessato alla data dell'entrata in vigore della presente convenzione, o che adempiono una delle seguenti condizioni:
  - (a) risiedere da tre anni nel paese;
  - (b) avere per coniuge una persona che possenga la cittadinanza dello Stato di residenza. Un rifugiato non può far valere tale disposizione se ha abbandonato il suo coniuge;
  - (c) avere uno o più figli che posseggano la cittadinanza dello Stato di residenza.
3. Gli Stati Contraenti esaminano con benevolenza se possono essere prese misure intese a parificare ai diritti dei loro cittadini quelli di tutti i rifugiati per quanto concerne l'esercizio delle professioni dipendenti, segnatamente se si tratta di rifugiati che sono entrati sul loro territorio in applicazione di un programma di assunzione di mano d'opera oppure di un piano d'immigrazione.

### **Articolo 18**

#### **Professioni indipendenti**

Gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso nelle stesse circostanze agli stranieri in generale, per ciò che concerne

l'esercizio di una professione indipendente nell'agricoltura, nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, come pure per la costituzione di società commerciali e industriali.

### **Articolo 19**

#### **Professioni liberali**

1. Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che risiedono regolarmente sul suo territorio, sono titolari di diplomi riconosciuti dalle autorità competenti di detto Stato e desiderano esercitare una professione liberale, il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale.
2. Gli Stati Contraenti faranno del loro meglio, conformemente alle loro leggi e costituzioni, per garantire lo stabilimento di tali rifugiati nei territori non metropolitani, per i quali sono responsabili delle relazioni internazionali.

### **Articolo 20**

#### **Razionamento**

Qualora esista un sistema di razionamento cui è sottoposta la popolazione nel suo insieme e che disciplina la ripartizione generale di prodotti scarsi, i rifugiati saranno trattati come i cittadini dello Stato che entra in considerazione.

### **Articolo 22**

#### **Educazione pubblica**

1. Gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati, in materia di scuola primaria, lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini.
2. Per ciò che riguarda l'insegnamento nelle scuole che non sono scuole primarie, segnatamente circa l'ammissione agli studi, il riconoscimento di certificati di studio, di diplomi e di titoli universitari rilasciati all'estero, l'esenzione delle tasse scolastiche e l'assegnazione di borse di studio, gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati il trattamento più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale.

### **Articolo 26**

#### **Diritto di libero passaggio**

Ciascuno Stato Contraente concede ai rifugiati che soggiornano regolarmente sul suo territorio il diritto di scegliersi il loro luogo di residenza e di circolarvi liberamente, con le riserve previste dall'ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze, in generale.

### **Articolo 31**

#### **Rifugiati che soggiornano irregolarmente nel paese ospitante**

1. Gli Stati Contraenti 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.

2. Gli Stati Contraenti limitano gli spostamenti di tali rifugiati soltanto nella misura necessaria. Tali limitazioni devono essere mantenute solo fintanto che lo statuto di questi rifugiati nel paese che li ospita sia stato regolato o essi siano riusciti a farsi ammettere in un altro paese. Gli Stati Contraenti concedono a tali rifugiati un termine adeguato e tutte le facilitazioni necessarie affinché possano ottenere il permesso d'entrata in un altro paese.

### **Articolo 33**

#### **Divieto d'espulsione e di rinvio al confine («refoulement»)**

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.

## **Convenzione sui diritti dell'infanzia**

### **Articolo 3**

1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.
2. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati.
3. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo.

### **Articolo 6**

1. Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita.
2. Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo.



## **Articolo 20**

1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.
2. Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.
3. Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

## **Articolo 22**

1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

[...]

## **Articolo 28**

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità:

(a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;

[...]

# **Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici**

## **Articolo 12**

1. Chiunque si trovi regolarmente nel territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza.

[...]

## **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali**

### **Articolo 11**

1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.
2. Gli Stati parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:
  - (a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;
  - (b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei Paesi importatori quanto dei Paesi esportatori di derrate alimentari.

## **Direttiva sulle qualifiche (direttiva 2011/95/UE)**

### **Articolo 2 Definizioni**

**Ai fini della presente direttiva, si intende per:**

[...]

- (h) «domanda di protezione internazionale»: 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 26**

### **Accesso all'occupazione**

1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione.
2. Gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini.
3. Gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale alle attività di cui al paragrafo 2.
4. Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro.

## **Direttiva sulle procedure di asilo (direttiva 2013/32/UE)**

**Considerando 27.** Considerato che i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che hanno espresso l'intenzione di chiedere protezione internazionale sono richiedenti protezione internazionale, essi dovrebbero adempiere gli obblighi e godere dei diritti conformemente alla presente direttiva e alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero registrare il fatto che tali persone sono richiedenti protezione internazionale.

**Considerando 29.** Taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari prima che sia presa una decisione in primo grado. A tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso 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.

## **Articolo 2**

### **Definizioni**

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

[...]

- (b) «domanda di protezione internazionale» o «domanda»: 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 direttiva 2011/95/UE e che possa essere richiesto con domanda separata;
- (c) «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;

[...]

- (e) «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 direttiva 2011/95/UE 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;

[...]

- (q) «domanda reiterata»: 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.

## **Articolo 3**

### **Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica a tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri, nonché alla revoca della protezione internazionale.
2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.
3. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva nei procedimenti di esame di domande intese a ottenere qualsiasi forma di protezione che esula dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/95/UE.

## **Articolo 22**

### **Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in tutte le fasi della procedura**

1. 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.
2. Gli Stati membri possono acconsentire a che le organizzazioni non governative prestino assistenza e/o rappresentanza legali gratuite ai richiedenti nell'ambito delle procedure di cui al capo III e al capo V conformemente al diritto nazionale.

## **Articolo 23**

### **Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali**

1. Gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale, che assiste o rappresenta un richiedente a norma del diritto nazionale, abbia accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente sulla cui base che è o sarà presa una decisione.

Gli Stati membri possono derogare a tale disposizione, qualora la divulgazione di informazioni o fonti comprometta la sicurezza nazionale, la sicurezza delle organizzazioni o delle persone che forniscono dette informazioni o la sicurezza delle persone cui le informazioni si riferiscono o qualora gli interessi investigativi relativi all'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle autorità competenti degli Stati membri o le relazioni internazionali degli Stati membri siano compromesse. In questi casi gli Stati membri:

- (a) aprono l'accesso a tali informazioni o fonti alle autorità di cui al capo V; e
- (b) stabiliscono nel diritto nazionale procedure che garantiscano il rispetto dei diritti di difesa del richiedente.

Con riguardo alla lettera b), gli Stati membri possono, in particolare, dare accesso a dette informazioni o fonti all'avvocato o ad altro consulente legale che abbia subito un controllo di sicurezza, nella misura in cui le informazioni sono pertinenti per l'esame della domanda o per decidere della revoca della protezione internazionale.

2. Gli Stati membri provvedono affinché l'avvocato o altro consulente legale che assiste o rappresenta un richiedente possa accedere alle aree chiuse, quali i centri di trattenimento e le zone di transito, per consultare quel richiedente, a norma dell'articolo 10, paragrafo 4, e dell'articolo 18, paragrafo 2, lettere b) e c), della direttiva 2013/33/UE.
3. Gli Stati membri acconsentono a che al colloquio personale un richiedente possa farsi accompagnare da un avvocato o altro consulente legale ammesso o autorizzato a norma del diritto nazionale.

Gli Stati membri possono disporre che l'avvocato o altro consulente legale possano intervenire solo alla fine del colloquio personale.

4. Fatto salvo il presente articolo o l'articolo 25, paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri possono adottare norme che dispongano la presenza di un avvocato o altro consulente legale a tutti i colloqui previsti nel procedimento.

Gli Stati membri possono richiedere la presenza del richiedente al colloquio personale, anche se questi è rappresentato a norma del diritto nazionale da un avvocato o altro consulente legale, e possono chiedere al richiedente di rispondere personalmente alle domande poste.

Fatto salvo il presente articolo o l'articolo 25, paragrafo 1, lettera b), l'assenza di un avvocato o altro consulente legale non osta a che l'autorità competente svolga un colloquio personale con il richiedente.

### **Articolo 27**

#### **Procedura in caso di ritiro della domanda**

1. Nella misura in cui gli Stati membri prevedano la possibilità di un ritiro esplicito della domanda in virtù del diritto nazionale, ove il richiedente ritiri esplicitamente la domanda di protezione internazionale, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità accertante prenda la decisione di sospendere l'esame ovvero di respingere la domanda.
2. Gli Stati membri possono altresì stabilire che l'autorità accertante può decidere di sospendere l'esame senza prendere una decisione. In tal caso, gli Stati membri dispongono che l'autorità accertante inserisca una nota nella pratica del richiedente asilo.

### **Articolo 46**

#### **Diritto a un ricorso effettivo**

1. Gli Stati membri dispongono che il richiedente abbia diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso i seguenti casi:
  - (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.

[...]

3. Per conformarsi al paragrafo 1 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. [...]

## Appendice B — Schema decisionale

Nota: l'articolo 4 DCA (rifusione) consente agli Stati membri di:

«[...] stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti e di parenti stretti dei richiedenti presenti nello stesso Stato membro quando siano a loro carico, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva».

Considerando la diversità delle circostanze individuali che possono verificarsi a livello di impugnazione nell'ambito delle condizioni di accoglienza, occorre osservare che la finalità del presente schema decisionale è elencare le suddette circostanze più frequenti.

### **A. Il richiedente è un richiedente protezione internazionale (o lo era nel periodo in questione)?**

Tra i «familiari» di un richiedente sono incluse le persone seguenti [articolo 2, lettera c), DCA (rifusione)].

- **Il coniuge o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile.**  
  
Per quanto riguarda le coppie di fatto:  
  
**A2.1.a.** la loro relazione è stabile?  
  
**A2.1.b.** la normativa o la prassi dello Stato membro interessato equipara le coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sui cittadini di paesi terzi?
- **Figli minori non sposati.**
- **Il padre, la madre o altro adulto che sia responsabile di un minore non sposato** (dove per minore si intende un cittadino di paese terzo o un apolide di età inferiore agli anni diciotto).

### **B. Il richiedente è stato informato dei benefici dell'accoglienza e degli obblighi che gli competono [articolo 5, paragrafo 1, DCA (rifusione)]?**

### **C. Le informazioni sono state fornite [articolo 5 DCA (rifusione)]:**

- entro quindici giorni dalla presentazione della domanda?
- per iscritto?
- in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile?



**D. È stato chiesto al richiedente di rimanere in un'area assegnata e, in tal caso, detta area pregiudica la sfera inalienabile della sua vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della DCA [articolo 7, paragrafo 1, DCA (rifusione)]?**

La decisione riguardante il luogo di residenza del richiedente si è basata su uno dei criteri di cui all'articolo 7, paragrafo 2, DCA (rifusione) ed era necessaria?

**E. Il richiedente è una persona vulnerabile [articolo 21 DCA (rifusione)]?**

**F. In caso affermativo, il richiedente ha esigenze di accoglienza particolari [articolo 22 DCA (rifusione)]?**

- Tali esigenze di accoglienza particolari sono state valutate entro un termine ragionevole?
- Si è tenuto conto di tali esigenze durante l'intera procedura di asilo [articolo 22, paragrafo 1, DCA (rifusione)]?

**G. Le condizioni di accoglienza di cui beneficia il richiedente sono sufficienti ad assicurargli un'adeguata qualità di vita e l'accesso all'assistenza sanitaria [articolo 17, paragrafo 2, DCA (rifusione)]?**

**H. La decisione di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza si è basata su uno dei motivi elencati all'articolo 20, paragrafo 1, DCA (rifusione)?**

**I. La decisione di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o di imporre sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole nei centri di accoglienza o ai comportamenti gravemente violenti [articolo 20, paragrafo 5, DCA (rifusione)] è stata:**

- motivata?
- adottata in modo individuale, obiettivo e imparziale?
- basata sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone vulnerabili, tenendo conto del principio di proporzionalità?

Allorché adottano la decisione di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza, gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso all'assistenza sanitaria ai sensi dell'articolo 19 DCA (rifusione) e un tenore di vita dignitoso per tutti i richiedenti.

**J. Il richiedente ha occultato risorse finanziarie e ha pertanto beneficiato indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza [articolo 17, paragrafi 3 e 4, DCA (rifusione)]?**

Il richiedente è stato informato dell'obbligo di dichiarare le sue risorse?

## Appendice C — Metodologia

Metodologia EASO per le attività di sviluppo professionale disponibili per i membri degli organi giudiziari.

### Contesto e introduzione

Conformemente all'articolo 6 del suo regolamento istitutivo <sup>(235)</sup> (di seguito «il **regolamento**»), l'EASO organizza e sviluppa la formazione destinata ai membri degli organismi giurisdizionali negli Stati membri. A tal fine, l'EASO si avvale della competenza di istituzioni accademiche e di altre organizzazioni pertinenti e tiene conto della cooperazione dell'Unione in tale settore, nel pieno rispetto dell'indipendenza degli organi giudiziari nazionali.

Allo scopo di favorire il miglioramento delle norme di qualità e l'armonizzazione delle decisioni in tutta l'UE, e in linea con il suo mandato giuridico, l'EASO fornisce due elementi essenziali di sostegno formativo: lo sviluppo e la pubblicazione di materiali di sviluppo professionale e l'organizzazione di attività di sviluppo professionale. Con l'adozione della presente metodologia, l'EASO si propone di delineare le procedure che saranno seguite per l'attuazione della propria serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale dei membri di organi giudiziari (di seguito «**PDS dell'EASO**»).

Nello svolgimento di tali compiti, l'EASO si impegna a seguire l'approccio e i principi indicati nel campo della propria cooperazione con gli organi giudiziari, adottati nel 2013 <sup>(236)</sup>. Una prima versione della presente metodologia è stata adottata nel 2015 <sup>(237)</sup>. A seguito della consultazione condotta con i membri della rete di organi giudiziari dell'EASO (di seguito «**la rete dell'EASO**»), sono state apportate modifiche alla detta metodologia, affinché rispecchi meglio gli sviluppi avvenuti nel frattempo.

### Serie di pubblicazioni per lo sviluppo professionale

**Contenuto e ambito di applicazione.** In linea con il mandato giuridico previsto dal regolamento e in collaborazione con gli organi giudiziari, è stato deciso che l'EASO adotterà una «**PDS**» intesa a fornire ai membri degli organi giudiziari un quadro completo del sistema europeo comune di asilo (di seguito il «**CEAS**»). La serie comprende, tra l'altro, alcune **analisi giuridiche e raccolte di giurisprudenza**, a loro volta corredate di **note orientative per i facilitatori**. Le prime saranno elaborate sulla base degli aspetti sostanziali della materia in questione, da una prospettiva giuridica, mentre le ultime fungeranno da strumento utile per gli incaricati di organizzare e realizzare seminari di sviluppo professionale.

<sup>(235)</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).

<sup>(236)</sup> EASO, «Nota sulla cooperazione dell'EASO con gli organi giudiziari degli Stati membri», 21 agosto 2013.

<sup>(237)</sup> L'EASO e la rete di organi giudiziari dell'EASO, Metodologia per le attività di sviluppo professionale disponibili per i membri degli organi giudiziari, adottata il 29 ottobre 2015.

Il contenuto dettagliato della PDS dell'EASO e l'ordine in cui i temi vengono sviluppati sono stati stabiliti in seguito a una valutazione delle esigenze condotta in collaborazione con la rete dell'EASO, che attualmente comprende i punti di contatto nazionali dell'Ufficio negli organi giudiziari degli Stati membri, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte europea dei diritti dell'uomo e i due organi giudiziari con i quali l'EASO ha uno scambio di lettere formale: l'Associazione internazionale dei giudici per i rifugiati e la migrazione (IARMJ) e l'Associazione dei giudici amministrativi europei. Inoltre, ove opportuno saranno consultati anche altri partner fra cui l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e l'Accademia di diritto europeo. Se ne tiene conto anche nel programma di lavoro annuale adottato dall'EASO nel quadro delle sue riunioni di programmazione e di coordinamento. Tenendo in considerazione le esigenze comunicate dalla rete dell'EASO, gli sviluppi giurisprudenziali a livello europeo e nazionale, il livello di divergenza nell'interpretazione delle disposizioni pertinenti e gli sviluppi nel settore, saranno elaborati materiali di sviluppo professionale in linea con la struttura concordata con le parti interessate.

Nel frattempo, hanno avuto luogo alcuni eventi, da cui è scaturita l'esigenza di una rivalutazione sia dell'elenco dei temi, sia dell'ordine in cui essi vanno trattati. Tra l'altro è stato avviato, e in alcuni casi portato a termine, il lavoro su alcuni capitoli (protezione sussidiaria: articolo 15, lettera c), DQ, esclusione: articoli 12 e 17 DQ; cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 DQ; guida pratica giuridica alle informazioni sui paesi di origine e il trattenimento di richiedenti protezione internazionale). Inoltre, altri capitoli inclusi nell'elenco iniziale sono stati da allora accantonati per essere portati a termine nell'ambito di un contratto concluso tra l'EASO e IARMJ-Europe per la fornitura di materiali di sviluppo professionale su talune tematiche fondamentali (introduzione al CEAS, condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale, valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del CEAS e procedure di asilo e principio di *non-refoulement*). Questo lavoro è stato svolto nell'ottica di velocizzare il processo di sviluppo dei materiali, con la partecipazione dei membri della rete dell'EASO cui, in tale contesto, è stata data la possibilità di formulare osservazioni sui progetti dei materiali in fase di sviluppo. Alla luce di questi sviluppi, è necessario procedere a una rivalutazione di tale metodologia. Al fine di accrescere la prevedibilità del modo in cui verranno trattati i restanti capitoli e di fornire un piano d'azione più affidabile per il futuro, nell'autunno del 2015 è stato effettuato un esercizio di rivalutazione, attraverso cui i membri della rete dell'EASO hanno manifestato un'opinione sull'ordine in cui i capitoli andavano sviluppati.

## Portati a termine finora

- *Articolo 15, lettera c), della direttiva sulle qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Esclusione: Articoli 12 e 17 della direttiva sulle qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].
- *Cessazione della protezione internazionale: articoli 11, 14, 16 e 19 della direttiva sulle qualifiche (2011/95/UE) — Un'analisi giuridica* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Guida pratica giudiziaria alle informazioni sui paesi di origine* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Analisi giuridica* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

## Completati finora ed elaborati da IARMJ-Europe nell'ambito di un contratto concluso con l'EASO

- *Un'introduzione al Sistema Europeo Comune di Asilo per i giudici — Un'analisi giuridica* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale (direttiva 2011/95/UE) — Un'analisi giuridica* [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].
- *Valutazione delle prove e della credibilità nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Un'analisi giuridica* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Procedure di asilo e principio di non-refoulement — Un'analisi giuridica* [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

## Capitoli ancora da sviluppare

- Vulnerabilità nei casi di protezione internazionale.
- Contenuto sostanziale della protezione internazionale, compreso l'accesso ai diritti e a un ricorso effettivo nonché ai diritti fondamentali.
- Determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, regolamento Dublino III (604/2013).

## Coinvolgimento di esperti

**Gruppi di redazione.** La PDS dell'EASO sarà sviluppata da quest'ultimo in collaborazione con la rete dell'EASO attraverso l'istituzione di specifici gruppi di lavoro (gruppi di redazione) per la realizzazione di ciascun tema della PDS, fatta eccezione per i temi sviluppati sotto gli auspici del contratto concluso con la IARMJ. I gruppi di redazione saranno composti da esperti nominati tramite la rete dell'EASO. In linea con il proprio programma di lavoro e con il piano concreto adottato nelle riunioni di programmazione e di coordinamento annuali, l'EASO emana inviti per esperti a presentare proposte per lo sviluppo di ciascun tema.

Gli inviti sono inviati alla rete dell'EASO specificando l'ambito del capitolo da realizzare, i tempi previsti e il numero di esperti necessari. I punti di contatto nazionali dell'EASO per i membri degli organi giudiziari sono invitati a collaborare con gli stessi organi giudiziari all'identificazione degli esperti che sono interessati e disponibili a contribuire alla realizzazione del capitolo.

Sulla base delle candidature ricevute, l'EASO condivide con la propria rete una proposta di creazione di un gruppo di redazione. La proposta sarà elaborata dall'EASO in linea con i seguenti criteri.

1. Se il numero delle candidature ricevute è pari o inferiore al numero di esperti richiesto, tutti gli esperti candidati verranno automaticamente invitati a far parte del gruppo di redazione.
2. Se le candidature ricevute superano il numero di esperti richiesto, l'EASO effettua una preselezione motivata degli esperti. La preselezione sarà eseguita come segue:

- l'EASO sceglierà in via prioritaria gli esperti che sono disponibili a partecipare a tutto il processo, partecipando anche a tutte le riunioni;
- se vi sono più esperti nominati dallo stesso Stato membro, l'EASO contatterà il punto focale chiedendogli di scegliere un esperto. In questo modo si consentirà una più ampia rappresentanza degli Stati membri nel gruppo;
- l'EASO proporrà quindi di attribuire la priorità ai membri degli organi giudiziari rispetto agli assistenti o ai relatori giuridici;
- se le candidature continuano ad essere superiori al numero di esperti richiesto, l'EASO presenterà una proposta motivata di selezione, che tenga conto della data in cui le candidature sono state ricevute (sarà attribuita la priorità alle prime) nonché dell'interesse dell'EASO a garantire un'ampia rappresentanza regionale.

L'EASO inviterà inoltre l'UNHCR a nominare un rappresentante che entri a far parte del gruppo di redazione.

La rete dell'EASO sarà invitata a esprimere i propri pareri e/o a presentare suggerimenti sulla selezione di esperti proposta entro un periodo massimo di dieci giorni. La selezione finale terrà conto dei pareri della rete dell'EASO e confermerà la composizione del gruppo di redazione.

**Gruppo consultivo.** In linea con il regolamento, l'EASO cercherà di coinvolgere un gruppo consultivo composto da rappresentanti di organizzazioni della società civile e del mondo accademico per ogni set di materiali sviluppato per la serie di sviluppo professionale dell'EASO.

Ai fini della costituzione del gruppo consultivo, l'EASO pubblica inviti a manifestare interesse rivolti ai membri del forum consultivo dell'EASO nonché ad altre organizzazioni, esperti o rappresentanti del mondo accademico pertinenti, raccomandati dalla rete dell'EASO.

Tenendo conto della competenza e della conoscenza del campo giudiziario degli esperti e delle organizzazioni che rispondono all'invito, nonché dei criteri di selezione del forum consultivo dell'EASO, quest'ultimo presenterà una proposta motivata alla propria rete, che in definitiva confermerà la composizione del gruppo per ogni argomento.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sarà invitata a partecipare al gruppo consultivo.

## Elaborazione della serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale

**Fase preparatoria.** Prima dell'avvio del processo di redazione, l'EASO preparerà una serie di materiali, fra cui (a titolo esemplificativo ma non esaustivo):

1. una bibliografia delle risorse pertinenti e del materiale disponibile sull'argomento;

2. una raccolta della giurisprudenza europea e nazionale sull'argomento da pubblicare come documento separato: *Raccolta della giurisprudenza per la serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale*.

Il gruppo consultivo, insieme alla rete dell'EASO <sup>(238)</sup>, svolgerà un ruolo importante nella fase preparatoria. A tal fine, l'EASO informerà la propria rete e il gruppo consultivo sull'ambito di ciascun argomento e condividerà un progetto di materiale preparatorio insieme a un invito a fornire ulteriori informazioni ritenute rilevanti per lo sviluppo. Di tali informazioni si terrà conto nei materiali che saranno condivisi con il rispettivo gruppo di redazione.

**Processo di redazione.** L'EASO organizzerà almeno due (o più, laddove necessario) riunioni di lavoro per l'elaborazione di ciascuna serie di materiali della PDS dell'EASO. Nel corso della prima riunione, il gruppo di redazione:

- nominerà uno o più coordinatori per il processo di redazione;
- svilupperà la struttura del capitolo e adotterà la metodologia di lavoro;
- distribuirà i compiti per il processo di redazione;
- svilupperà gli elementi di base del contenuto del capitolo.

Sotto la supervisione del coordinatore del gruppo di redazione, e in stretta collaborazione con l'EASO, il gruppo elaborerà un progetto preliminare del rispettivo capitolo.

Nel corso della seconda riunione, il gruppo:

- esaminerà il progetto preliminare e ne concorderà il contenuto;
- garantirà la coerenza di tutte le parti e di tutti i contributi al progetto;
- esaminerà il progetto da un punto di vista didattico.

Sulla base delle necessità, il gruppo può proporre all'EASO l'organizzazione di altre riunioni per l'ulteriore elaborazione del progetto. Una volta completato, il progetto sarà condiviso con l'EASO.

**Controllo della qualità.** L'EASO condividerà il primo progetto completato dal gruppo di redazione con la propria rete EASO, l'UNHCR e il gruppo consultivo, che saranno invitati a esaminare i materiali allo scopo di aiutare il gruppo di lavoro a migliorare la qualità del progetto definitivo.

Tutti i suggerimenti ricevuti saranno condivisi con il coordinatore del gruppo di redazione, che assicurerà il coordinamento con tale gruppo per prendere in considerazione i suggerimenti e preparare un progetto definitivo. In alternativa, il coordinatore può proporre l'organizzazione di un'altra riunione per valutare le proposte qualora siano particolarmente ampie o possono influire considerevolmente sulla struttura e sul contenuto del capitolo.

<sup>(238)</sup> Sarà consultato anche l'UNHCR.

Per conto del gruppo di redazione, il coordinatore condividerà il capitolo con l'EASO.

**Processo di aggiornamento.** L'EASO si rivolgerà a un fornitore di servizi per condurre una revisione periodica di carattere giuridico dell'attuale PDS dell'EASO. Il fornitore di servizi raccomanderà inoltre eventuali aggiornamenti da apportare, tenendo conto della natura specializzata delle informazioni da fornire e della necessità di assicurare il massimo rispetto per l'indipendenza degli organi giudiziari.

## Attuazione della serie di pubblicazioni dell'EASO per lo sviluppo professionale

In collaborazione con i membri della rete dell'EASO e la REFG, l'EASO sosterrà l'uso del programma di formazione da parte degli organi giudiziari nazionali e degli istituti di formazione nazionali. Il sostegno dell'EASO al riguardo consisterà degli elementi esposti di seguito.

**Note orientative per i facilitatori.** Le note orientative servono come strumento di riferimento pratico per i facilitatori e forniscono indicazioni per l'organizzazione e l'attuazione di seminari pratici sulla PDS dell'EASO. Seguendo la procedura descritta per l'elaborazione dei vari capitoli che compongono la PDS dell'EASO, quest'ultimo istituirà gruppi di redazione per elaborare *note orientative per i facilitatori*. È consuetudine consolidata che tali gruppi siano composti da uno o più membri del gruppo di redazione responsabile della stesura dell'analisi giuridica su cui si fonderà la stessa nota orientativa.

**Seminari per i facilitatori nazionali.** Inoltre, in seguito all'elaborazione di ciascun capitolo della PDS dell'EASO, quest'ultimo organizzerà seminari per i facilitatori nazionali, che forniranno un quadro approfondito del capitolo e la metodologia proposta per l'organizzazione di seminari a livello nazionale.

**Nomina dei facilitatori nazionali e preparazione del seminario.** L'EASO cercherà di ottenere il sostegno di almeno due membri del gruppo di redazione per favorire la preparazione e facilitare il seminario. L'EASO selezionerà i facilitatori dal relativo gruppo della rete dell'EASO, tenendo conto delle proposte del comitato di selezione.

**Selezione dei partecipanti.** L'EASO spedisce alla propria rete un invito per identificare diversi potenziali facilitatori con competenze specifiche nel settore, che siano interessati e disponibili a organizzare seminari sulla PDS dell'EASO a livello nazionale. Se le candidature superano il numero specificato nell'invito, l'EASO effettua una selezione attribuendo la priorità a un'ampia rappresentanza geografica e alla selezione dei facilitatori che con maggiore probabilità agevoleranno l'attuazione della PDS dell'EASO a livello nazionale. Sulla base delle esigenze e in sintonia con il programma di lavoro e il piano di lavoro annuale, adottati nel quadro delle riunioni di programmazione e di coordinamento dell'EASO, quest'ultimo potrebbe valutare la possibilità di organizzare ulteriori seminari per i facilitatori.

**Seminario pilota per lo sviluppo professionale.** Ogniquale volta venga sviluppata una serie di materiali su un nuovo tema, l'EASO organizzerà un seminario pilota per lo sviluppo professionale su tale argomento, che servirà ad aggiornare, ove necessario, la corrispondente *nota orientativa per i facilitatori*, prima di inviarla per la pubblicazione.

**Seminari nazionali.** In stretta collaborazione con la rete dell'EASO e con gli istituti di formazione giudiziaria pertinenti a livello nazionale, l'EASO promuoverà l'organizzazione di seminari nazionali. Così facendo, l'Agenzia sosterrà anche il coinvolgimento dei membri degli organi giudiziari che hanno contribuito all'elaborazione della PDS dell'EASO o hanno partecipato a seminari per i facilitatori dell'EASO.

## Seminari avanzati dell'EASO

L'EASO svolgerà inoltre un seminario avanzato annuale su determinati aspetti del CEAS, allo scopo di promuovere una cooperazione pratica e un dialogo giudiziario tra i membri degli organi giudiziari. L'Agenzia organizzerà altri eventi di alto livello a scadenza biennale in collaborazione con le due corti europee e le associazioni giudiziarie europee.

**Identificazione dei settori pertinenti.** I seminari avanzati dell'EASO verteranno su settori con un elevato livello di divergenza nell'interpretazione nazionale o su settori in cui lo sviluppo giurisprudenziale è ritenuto importante dalla rete dell'EASO. Nel contesto delle riunioni di programmazione e di coordinamento annuali, l'EASO inviterà la propria rete nonché l'UNHCR e i membri del gruppo consultivo a presentare suggerimenti per possibili settori di interesse. In base a tali suggerimenti, l'Ufficio presenterà una proposta alla rete dell'EASO, che adotterà una decisione finale sul settore da prendere in considerazione per il seminario successivo. Ove opportuno, i seminari comporteranno l'elaborazione di un capitolo su uno specifico argomento d'interesse nell'ambito della PDS dell'EASO.

**Metodologia.** Ai fini della preparazione dei seminari, l'EASO cercherà di ottenere il supporto della propria rete, la quale contribuirà alla definizione della metodologia dei seminari (ad esempio discussioni di casi, sedute «fittizie» davanti a un organo giudiziario ecc.) e alla preparazione dei materiali. La metodologia seguita determinerà il numero massimo di partecipanti per ogni workshop.

**Partecipazione ai seminari avanzati dell'EASO.** Sulla base della metodologia, e in consultazione con le associazioni giudiziarie, l'EASO stabilirà il numero massimo di partecipanti a ciascun seminario. Il seminario sarà aperto ai membri degli organi giudiziari europei e nazionali, alla rete dell'EASO, alla REFG, alla FRA e all'UNHCR.

Prima dell'organizzazione di ciascun seminario, l'EASO emanerà un invito aperto alla propria rete e agli organismi summenzionati specificando l'oggetto del seminario, la metodologia, il numero massimo di partecipanti e il termine per la registrazione. L'elenco dei partecipanti garantirà una buona rappresentanza dei membri degli organi giudiziari e attribuirà la priorità alla prima richiesta di partecipazione pervenuta da ciascuno Stato membro.

## Controllo e valutazione

Nello svolgimento delle sue attività, l'EASO promuoverà un dialogo aperto e trasparente con la propria rete, i singoli membri degli organi giudiziari, l'UNHCR, i membri del gruppo consultivo e i partecipanti alle proprie attività, che saranno invitati a condividere con l'Ufficio qualsiasi opinione o suggerimento che possa migliorare la qualità di tali attività.



Inoltre, l'EASO preparerà questionari di valutazione che saranno distribuiti nel corso delle sue attività di sviluppo professionale. Le proposte di miglioramento di minore entità saranno direttamente incorporate dall'EASO, che informerà la propria rete in merito alla valutazione generale delle sue attività nel contesto della riunione annuale di programmazione e di coordinamento.

Inoltre l'EASO fornirà ogni anno alla propria rete un quadro delle sue attività, comunicando le proposte rilevanti ricevute per quanto riguarda gli ulteriori sviluppi che saranno discussi nelle riunioni annuali di programmazione e di coordinamento.

## Principi di attuazione

- Nello svolgimento delle sue attività di sviluppo professionale, l'EASO terrà conto della propria responsabilità pubblica e dei principi applicabili alla spesa pubblica.
- L'EASO e gli organi giudiziari dei paesi dell'UE+ condivideranno la responsabilità per la PDS dell'Ufficio. Tutti i partner si adopereranno per concordare il contenuto di ciascun capitolo in modo tale da assicurarsi gli «auspici degli organi giudiziari» relativamente al prodotto definitivo.
- Il capitolo derivante farà parte della PDS dell'EASO, ivi compresi i diritti d'autore e ogni altro diritto correlato. L'EASO lo aggiornerà quindi, ove necessario, coinvolgendo pienamente nel processo gli organi giudiziari dei paesi dell'UE+.
- Tutte le decisioni riguardanti l'attuazione della PDS dell'EASO e la selezione degli esperti saranno adottate con l'approvazione di tutti i partner.
- La PDS sarà elaborata, adottata e attuata conformemente alla metodologia per le attività di sviluppo professionale a disposizione dei membri degli organi giudiziari.

Porto Grande, La Valletta, 18 gennaio 2018

## Appendice D — Bibliografia

### Diritto dell'Unione europea

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 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea (GU C 306 del 17.12.2007, pag. 1).

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

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

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

Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TFUE (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 295).

Regolamento (UE) n. 604/13 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).

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).

### Trattati internazionali

European Convention on Human Rights [Convenzione europea dei diritti dell'uomo], 1950.

[Convention Relating to the Status of Refugees](#) [Convenzione relativa allo status dei rifugiati], Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 189, 28 luglio 1951.

[International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#) [Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali], Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 993, 16 dicembre 1966.

[International Covenant on Civil and Political Rights](#) [Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici], Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 999, 16 dicembre 1966.

[Protocol Relating to the Status of Refugees](#) [Protocollo relativo allo status dei rifugiati], Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 606, 31 gennaio 1967.

[Convention on the Rights of the Child](#) [Convenzione sui diritti dell'infanzia], Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1577, 20 novembre 1989.

[Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità], Nazioni Unite, 13 dicembre 2006.

[International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance](#) [Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate], Nazioni Unite, 20 dicembre 2006.

## Diritto nazionale

Irlanda, [Statutory Instrument S.I. 230 of 2018](#), [Strumento legislativo n. 230 del 2018], regolamenti 2018 delle Comunità europee (condizioni di accoglienza).

## Parlamento europeo

Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) [COM(2016) 465 — C8-0323/2016 — 2016/0222(COD)], 10 maggio 2017.

## Consiglio europeo

Consiglio europeo, Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99.

Consiglio europeo, «Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea» (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1).

Consiglio europeo, «Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini» (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

## Consiglio dell'Unione europea

Consiglio dell'Unione europea, [Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo](#), Bruxelles, 24 settembre 2008.

Consiglio dell'Unione europea, [«Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini»](#), 16 ottobre 2009.

## Commissione europea

Commissione europea, [Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri](#), COM(2007) 745, 26 novembre 2007.

Commissione europea, [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Piano strategico sull'asilo — Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea»](#), COM(2008) 360, 17 giugno 2008.

Commissione europea, [Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri \(rifusione\)](#), COM(2008) 815, 3 dicembre 2008.

Commissione europea, [Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri — Sintesi della valutazione d'impatto](#), SEC(2008) 2945, 3 dicembre 2008.

Commissione europea, [Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo \(rifusione\)](#), COM(2011) 320, 1<sup>a</sup> giugno 2011.

Commissione europea, [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Agenda europea sulla migrazione»](#), COM(2015) 240, 13 maggio 2015.

Commissione europea, [«Task force per le relazioni con il Regno Unito»](#).

Commissione europea, [Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale \(rifusione\)](#), COM(2016) 465, 13 luglio 2016.

Commissione, [«Notifica del Regno Unito ai sensi dell'articolo 50 TUE»](#), 29 marzo 2017.

Commissione europea, [«Migration and asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary»](#) [Migrazione e asilo: la Commissione

adotta ulteriori provvedimenti nell'ambito dei procedimenti d'infrazione nei confronti dell'Ungheria], 19 luglio 2018.

## Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)

EASO e Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, [Guida pratica: l'accesso alla procedura di asilo](#), 2016.

EASO, [Guida dell'EASO alle condizioni di accoglienza: norme operative e indicatori](#), 2016.

EASO, [Procedure di asilo e principio di non-refoulement — Analisi giuridica](#), 2018.

EASO [Guida alle condizioni di accoglienza per minori non accompagnati: norme operative e indicatori](#), 2018.

EASO, [Guida pratica dell'EASO sulla valutazione dell'età](#), 2018.

EASO, [Il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nell'ambito del sistema europeo comune di asilo — Analisi giuridica](#), 2019.

## Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

FRA, [Current Migration Situation in the EU: Education](#) [Situazione migratoria attuale nell'UE: l'istruzione], maggio 2017.

FRA, [Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities](#) [Situazione migratoria attuale nell'UE: panoramica delle strutture di accoglienza], settembre 2017.

## Nazioni Unite

Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia, «[General comment No. 14 \(2013\) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration \(art. 3, para 1\)](#)» [Commento generale n. 14 (2013) sul diritto del minore a che il suo interesse superiore sia tenuto in primaria considerazione (articolo 3, paragrafo 1)], 29 maggio 2013.

Assemblea generale dell'ONU, «[Question of Diplomatic Asylum — Report of the Secretary-General](#)» [Questione di asilo diplomatico — Relazione del segretario generale], 22 settembre 1975.

## Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)

UNHCR, Risoluzione dell'assemblea generale n. 428 (v) del 14 dicembre 1959, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees [Statuto dell'ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati].

Comitato esecutivo dell'UNHCR, [Conclusion No 58](#) [Conclusione n. 58], 1989.

UNHCR, [Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum](#) [Linee guida relative alle politiche e alle procedure da seguire per i minori non accompagnati richiedenti asilo], 1997.

UNHCR, [Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union](#) [Standard di accoglienza per richiedenti asilo nell'Unione europea], 2000.

UNHCR, «[Global Consultations on International Protection/Third Track — Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems](#)» [Consultazioni globali sulla protezione internazionale/Terzo binario — Accoglienza dei richiedenti asilo, ivi compresi standard di trattamento, nel contesto dei singoli sistemi di asilo], 2001.

UNHCR, [UNHCR comments on the European Commission's proposal for a directive of the European Parliament and of the Council 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](#) [Osservazioni dell'UNHCR sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualità di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta], 2010.

UNHCR, «[UNHCR statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure](#)» [Rapporto UNHCR sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nella procedura Dublino], 2011.

UNHCR, [UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers](#) [Osservazioni dell'UNHCR sulla proposta di rifusione modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo], 2012.

UNHCR, [Guidelines on International Protection No. 9: Claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees](#) [Linee guida sulla protezione internazionale n. 9: domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della convenzione del 1951 e/o del suo protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati], 2012.

UNHCR, [UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection \(recast\)](#) [Commenti annotati dell'UNHCR alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015.

UNHCR and International Detention Coalition, [Vulnerability Screening Tool — Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems](#) [Strumento di screening delle vulnerabilità — Identificazione e contrasto delle vulnerabilità: uno strumento per i sistemi di asilo e migrazione], 2016.

UNHCR, Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees [Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato e linee guida sulla protezione internazionale ai sensi della convenzione del 1951 e del protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiato], 2019.

## **Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (United Nations Office on Drugs and Crime)**

Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, Global Report on Trafficking in Persons 2018 [Relazione globale sulla tratta di persone], 2018.

## **Società civile**

### **Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)/Rete giuridica europea in materia di asilo (ELENA)/Asylum Information Database (AIDA)**

ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive COM(2011) 319 final [Commenti del Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli sulla proposta di rifusione, presentata dalla Commissione, della direttiva sulle procedure di asilo], 2011.

ECRE, An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union [Esame della direttiva sulle condizioni di accoglienza e della sua rifusione alla luce degli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea], 2013.

ECRE/Consiglio olandese per i rifugiati, The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law [L'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nel diritto processuale in materia di asilo], 2014.

ECRE, Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Nota informativa sulla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)], 2015.

ECRE, Reception and detention conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU [Condizioni di accoglienza e di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea], 2015.

ECRE/ELENA, [ECRE/ELENA legal note on access to legal aid in Europe](#) [Nota giuridica a cura di ECRE/ELENA sull'accesso al gratuito patrocinio in Europa], 2017.

ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* [Il concetto di vulnerabilità nelle procedure di asilo europee], 2017.

ECRE/AIDA, [Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers — An appropriate, effective or legal sanction?](#) [Condizioni di revoca per i richiedenti asilo — Una sanzione appropriata, efficace o giuridica?], 2018.

## Croce rossa

Comitato internazionale della Croce rossa, [Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children](#) [Principi guida interagenzia sui minori non accompagnati e separati], 2004.

Ufficio UE della Croce Rossa, [Perilous Journeys — Vulnerabilities along migratory routes to the EU](#) [Viaggi pericolosi: vulnerabilità lungo le rotte migratorie verso l'Unione europea], 2015.

Ufficio UE della Croce Rossa, [Reforming the Common European Asylum System in a spirit of humanity and solidarity](#) [Riformare il Sistema comune europeo di asilo nello spirito di umanità e solidarietà], 2016.

## Altre pubblicazioni

Rete europea sulle migrazioni, [The organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States](#) [L'organizzazione delle strutture di accoglienza per i richiedenti asilo in diversi Stati membri], 2014.

Hungarian Helsinki Committee [Comitato di Helsinki ungherese], Global Detention Project e al., [Crossing a Red Line — How EU countries undermine the right to liberty by expanding the use of detention of asylum seekers upon entry: Case studies on Bulgaria, Greece, Hungary, and Italy](#) [Come i paesi dell'UE pregiudicano il diritto alla libertà estendendo il ricorso al trattenimento dei richiedenti asilo al loro ingresso: casi di studio relativi a Bulgaria, Grecia, Ungheria e Italia], 2019.

## Letteratura accademica

Noll, G., «Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)» [Articolo 31 (Rifugiati che soggiornano irregolarmente nel paese ospitante)], in Zimmermann, A. (ed.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol — A commentary* [La convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il suo protocollo del 1967 — Un commento], Oxford University Press, 2011, pagg. 1243-1276.



Thornton, L., «[Law, dignity & socio-economic rights: the case of asylum seekers in Europe](#)» [Diritto, dignità e diritti socio-economici: il caso dei richiedenti asilo in Europa], *UCD Sutherland School of Law*, 2014.

Tsourdi, E., «EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?» [Condizioni di accoglienza nell'UE: un tenore di vita dignitoso per i richiedenti asilo?], in Chetail, V., De Bruycker, P. e Maiani, F. (eds), *Reforming the Common European Asylum System — The new European refugee law* [La riforma del sistema europeo comune di asilo — Il nuovo diritto europeo del rifugiato], Brill Nijhoff, Boston, 2016.

Devon Law Centre, *Asylum Appellate Project — Final Report* [Progetto di appello per l'asilo — Relazione finale], 2010.

Velluti, S., «[The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection](#)» [La direttiva riveduta sulle condizioni di accoglienza e condizioni materiali di accoglienza adeguate e dignitose per i richiedenti protezione internazionale], *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 2, n. 3, 2016, pag. 6.



## **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 e-mail**

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://op.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