

MANUALE

Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione



COUNCIL OF EUROPE



Il manoscritto è stato completato nel dicembre 2013. Il primo manuale è stato pubblicato in quattro lingue nel giugno 2013. La presente seconda edizione è stata aggiornata alla luce delle modifiche legislative introdotte nell'estate 2013 e concernenti l'*acquis* in materia di asilo dell'Unione europea. Eventuali futuri aggiornamenti saranno messi a disposizione sul sito Internet della FRA all'indirizzo: fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders e sul sito Internet della Corte europea dei diritti dell'uomo all'indirizzo: echr.coe.int sotto la voce "Publications".

Riproduzione autorizzata, a fini non commerciali, con citazione alla fonte.

Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea.

**Numero verde unico (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Diritti delle immagini usate (copertina e testo): © iStockphoto

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-871-9956-0 (CDE)
ISBN 978-92-9239-366-3 (FRA)
doi:10.2811/59355

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA RICICLATA SENZA CLORO (PCF)

Il manuale è stato redatto in lingua inglese. La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) non risponde della qualità delle traduzioni verso altre lingue né è vincolata alle opinioni espresse nel presente documento. Esso contiene riferimenti a una selezione di commenti e di manuali, sul cui contenuto la Corte EDU declina ogni responsabilità e la cui integrazione nel presente elenco non implica alcuna forma di accettazione degli stessi. Ulteriori pubblicazioni sono elencate sul sito Internet della biblioteca della Corte EDU: echr.coe.int.



Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione

Edizione 2014

Premessa

Nel marzo 2011, al termine del loro primo progetto comune, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno pubblicato un manuale sul diritto europeo nel campo della non discriminazione. A fronte dei riscontri positivi ricevuti, si è deciso di proseguire la collaborazione in un altro settore estremamente attuale, per il quale è sembrato egualmente necessario realizzare una guida esaustiva alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea nonché ai regolamenti e alle direttive dell'Unione Europea. Il presente manuale intende fornire una panoramica delle varie norme europee in materia di asilo, frontiere e immigrazione.

Il manuale è destinato ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e altre figure professionali che collaborano con le autorità nazionali, oltre che a organizzazioni non governative e a organismi che potrebbero essere chiamati ad affrontare le problematiche legali in uno degli ambiti analizzati nel manuale.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è divenuta giuridicamente vincolante. Il trattato di Lisbona prevede anche l'adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che è giuridicamente vincolante in tutti gli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. In questo contesto, migliorare la comprensione dei principi comuni elaborati nella giurisprudenza delle due corti europee, nonché dei regolamenti e delle direttive dell'Unione, è indispensabile per la corretta attuazione delle relative norme e, di conseguenza, per il pieno rispetto dei diritti fondamentali a livello nazionale. La nostra speranza è che il presente manuale possa contribuire a perseguire questo importante obiettivo.

Erik Fribergh

Cancelliere della Corte europea dei diritti dell'uomo

Morten Kjaerum

Direttore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

Indice

PREMESSA	3
ACRONIMI	11
COME USARE IL MANUALE	13
INTRODUZIONE	17
Il Consiglio d'Europa	17
L'Unione europea	19
La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	22
L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo	24
Punti salienti	25
1. ACCESSO AL TERRITORIO E ALLE PROCEDURE	27
Introduzione	28
1.1. Il sistema dei visti Schengen	30
1.2. Impedimento dell'ingresso non autorizzato	32
1.3. Divieti d'ingresso e segnalazioni Schengen	33
1.4. Verifiche di frontiera	36
1.5. Zone di transito	37
1.6. Richiedenti asilo	38
1.7. Operazioni di respingimento in mare	40
1.8. Mezzi di ricorso	42
Punti salienti	43
2. STATUS E DOCUMENTAZIONE ASSOCIATA	45
Introduzione	46
2.1. Richiedenti asilo	47
2.2. Rifugiati riconosciuti e soggetti riconosciuti come aventi necessità di protezione sussidiaria	49
2.3. Vittime della tratta di esseri umani e di condizioni lavorative di particolare sfruttamento	50
2.4. Persone colpite da misure cautelari ex articolo 39	52
2.5. Migranti in una situazione irregolare	53
2.6. Soggiornanti di lungo periodo	56
2.7. Cittadini turchi	57
2.8. Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri	60
2.9. Apolidi e perdita della cittadinanza o della documentazione	61
Punti salienti	63

3. DETERMINAZIONE DEL DIRITTO DI ASILO E BARRIERE	
ALL'ALLONTANAMENTO: QUESTIONI SOSTANZIALI	65
Introduzione	67
3.1. Il diritto di asilo e il principio di non respingimento	68
3.1.1. La natura del rischio ai sensi del diritto dell'UE	71
3.1.2. La natura del rischio ai sensi della CEDU	74
3.1.3. Valutazione del rischio	79
3.1.4. Protezione sufficiente	82
3.1.5. Ricollocazione interna	85
3.1.6. Sicurezza altrove	86
3.1.7. Esclusione dalla protezione internazionale	88
3.1.8. Cessazione della protezione internazionale	90
3.2. Espulsione collettiva	91
3.3. Barriere all'espulsione basate su altri motivi legati ai diritti dell'uomo	93
3.4. Cittadini di paesi terzi che godono di un più elevato livello di protezione dall'allontanamento	95
3.4.1. Soggiornanti di lungo periodo	95
3.4.2. Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE e svizzeri che sono cittadini di paesi terzi	95
3.4.3. Cittadini turchi	97
Punti salienti	99
4. GARANZIE PROCEDURALI E SUPPORTO LEGALE IN MATERIA DI ASILO E DI RIMPATRIO	101
Introduzione	102
4.1. Procedure di asilo	103
4.1.1. Colloquio, procedura di esame e adozione di una decisione iniziale	103
4.1.2. Diritto a un ricorso effettivo	105
4.1.3. Ricorsi con effetto sospensivo automatico	109
4.1.4. Procedure accelerate di asilo	111
4.2. Procedure Dublino	112
4.3. Procedure relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo	116
4.4. Procedure di rimpatrio	116
4.5. Assistenza legale nelle procedure di asilo e di rimpatrio	118
4.5.1. Assistenza legale nelle procedure di asilo	120
4.5.2. Assistenza legale nelle decisioni di rimpatrio	121
4.5.3. Assistenza legale per impugnare le decisioni relative al sostegno all'asilo	122
Punti salienti	123

5. VITA PRIVATA E FAMILIARE E DIRITTO DI SPOSARSI	125
Introduzione	127
5.1. Il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia	129
5.2. Regolarizzazione familiare	131
5.3. Ricongiungimento familiare	139
5.4. Mantenimento dell'unione familiare – tutela contro l'espulsione	144
5.4.1. Rottura della relazione	145
5.4.2. Condanne penali	146
Punti salienti	150
6. TRATTENIMENTO E RESTRIZIONI ALLA LIBERA CIRCOLAZIONE	151
Introduzione	153
6.1. Privazione della libertà o restrizione alla libera circolazione?	154
6.2. Misure alternative al trattenimento	157
6.3. Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà	158
6.3.1. Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese	161
6.3.2. Trattenimento in pendenza di espulsione o estradizione	163
6.4. Prescritto dalla legge	166
6.5. Necessità e proporzionalità	167
6.6. Arbitrarietà	168
6.6.1. Buona fede	169
6.6.2. Dovuta diligenza	170
6.6.3. Prospettiva realistica di allontanamento	171
6.6.4. Durata massima del trattenimento	172
6.7. Trattenimento di persone con bisogni speciali	174
6.8. Garanzie procedurali	175
6.8.1. Diritto di conoscere i motivi del trattenimento	176
6.8.2. Diritto a un riesame del trattenimento	177
6.9. Condizioni o regimi di trattenimento	179
6.10. Risarcimento per trattenimento irregolare	181
Punti salienti	182
7. RIMPATRI FORZATI E MODALITÀ DI ALLONTANAMENTO	183
Introduzione	184
7.1. Esecuzione dell'allontanamento in modo sicuro, dignitoso e umano	185
7.2. Riservatezza	186
7.3. Grave pregiudizio causato da misure coercitive	187
7.4. Indagini	189
Punti salienti	190

8. DIRITTI ECONOMICI E SOCIALI	193
Introduzione	195
8.1. Principali fonti di diritto	196
8.2. Diritti economici	199
8.2.1. Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE e svizzeri	201
8.2.2. Lavoratori distaccati	202
8.2.3. Titolari di carta blu, ricercatori e studenti	202
8.2.4. Cittadini turchi	203
8.2.5. Soggiornanti di lungo periodo e beneficiari della direttiva sul ricongiungimento familiare	205
8.2.6. Cittadini di altri paesi con accordi di associazione o cooperazione	206
8.2.7. Richiedenti asilo e rifugiati	209
8.2.8. Migranti in situazione irregolare	210
8.3. Istruzione	211
8.4. Alloggio	213
8.5. Assistenza sanitaria	219
8.6. Sicurezza sociale e assistenza sociale	222
Punti salienti	227
9. PERSONE CON BISOGNI SPECIALI	231
Introduzione	232
9.1. Minori non accompagnati	233
9.1.1. Accoglienza e trattamento	234
9.1.2. Accertamento dell'età	237
9.2. Vittime della tratta di esseri umani	238
9.3. Persone con disabilità	240
9.4. Vittime di tortura e di altre gravi forme di violenza	241
Punti salienti	243
APPROFONDIMENTI	245
FONTI ONLINE	251
ELENCO DELLA GIURISPRUDENZA	253
COME REPERIRE LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE	267
DIRITTO DERIVATO E ACCORDI INTERNAZIONALI SELEZIONATI	273
ALLEGATO 1: APPLICABILITÀ DEI REGOLAMENTI E DELLE DIRETTIVE DELL'UE CITATI NEL PRESENTE MANUALE	280
ALLEGATO 2: APPLICABILITÀ DEI RILEVANTI STRUMENTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA	284

ALLEGATO 3: ACCETTAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA CSE	286
ALLEGATO 4: APPLICABILITÀ DEGLI STRUMENTI FONDAMENTALI DI DIRITTO INTERNAZIONALE	289
ALLEGATO 5: CODICI DEI PAESI UTILIZZATI NEGLI ALLEGATI	291

Acronimi

ACNUR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
APCE	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
CAT	Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura
CEDS	Comitato europeo dei diritti sociali
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CEE	Comunità economica europea
CG	Corte di giustizia (denominata Corte di giustizia dell'Unione europea da dicembre 2009)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea (denominata Corte di giustizia fino a dicembre 2009)
Cittadini SEE	Cittadini di uno dei 28 Stati membri dell'UE, Islanda, Liechtenstein e Norvegia
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CPT	Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CRC	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo
CRPD	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità
CSE	Carta sociale europea
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
EFTA	Associazione europea di libero scambio
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea
ICCPR	Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici
ICESCR	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali o Norvegia
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite

RABIT	Squadre di intervento rapido alle frontiere
SAR	Ricerca e soccorso
SEE	Spazio economico europeo
SIS	Sistema d'Informazione Schengen
SOLAS	Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UNHRC	Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani
UNMIK	Missione di amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo
UNRWA	Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente

Come usare il manuale

Il presente manuale offre una panoramica della normativa applicabile in materia di asilo, gestione delle frontiere e immigrazione alla luce del diritto dell'Unione europea (UE) e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Esso si concentra sulla situazione degli stranieri che l'UE solitamente definisce "cittadini di paesi terzi", benché tale specifica denominazione non sia rilevante ai fini della CEDU.

Il manuale non si sofferma invece sui diritti dei cittadini dell'UE o dei cittadini di Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, i quali, secondo il diritto dell'UE, possono fare ingresso nel territorio dell'Unione e circolare liberamente. Detti cittadini verranno menzionati solo al fine di far comprendere la situazione dei loro familiari con cittadinanza di un paese terzo.

Secondo il diritto dell'UE, i cittadini di paesi terzi possono essere classificati in venti categorie differenti, ciascuna delle quali garantisce diritti diversi, che variano a seconda dei legami che essi hanno con gli Stati membri dell'UE o che derivano dal loro bisogno di protezione speciale. Il diritto dell'UE fornisce una disciplina esaustiva per talune categorie di cittadini di paesi terzi, come ad esempio per i richiedenti asilo, ma ne disciplina altre, tra cui quella degli studenti, solo parzialmente lasciando in tal modo spazio alla discrezionalità degli Stati Membri. In generale, ai cittadini di paesi terzi autorizzati a stabilirsi nell'UE sono accordati diritti più estesi rispetto a quelli spettanti a coloro che vi soggiornano solo per un periodo di breve durata. La [Tabella 1](#) offre un'ampia panoramica delle varie categorie di cittadini di paesi terzi secondo il diritto dell'UE.

Il manuale, volto ad assistere professionisti legali non specializzati nel campo del diritto in materia di asilo, frontiere e immigrazione, è destinato ad avvocati, giudici, pubblici ministeri, guardie di frontiera, funzionari dell'immigrazione e altre figure professionali che collaborano con le autorità nazionali, oltre che a organizzazioni non governative (ONG) e altri organismi che potrebbero dover affrontare problematiche legali in uno degli ambiti analizzati dal manuale. Esso intende fornire un primo punto di riferimento in tale materia sia per il diritto dell'UE sia per il diritto della CEDU, nonché illustrare come ciascun tema sia disciplinato dal diritto dell'UE, dalla CEDU, dalla Carta sociale europea (CSE) e da altri strumenti del Consiglio d'Europa. All'inizio di ogni capitolo, è stata inserita una tabella contenente le disposizioni applicabili secondo i due distinti sistemi giuridici europei, a cui fa seguito una breve analisi del diritto dei due sistemi europei, così come applicabile a ciascuna tematica. In questo modo, il lettore potrà cogliere le convergenze e le divergenze dei due ordinamenti.

I professionisti che provengono da Stati che non sono membri dell'UE ma che fanno parte del Consiglio d'Europa e, quindi, della CEDU possono accedere alle informazioni riguardanti il proprio paese visitando direttamente le sezioni della CEDU. I professionisti degli Stati membri dell'UE devono invece consultare tutte e due le sezioni, giacché questi Stati sono vincolati a entrambi gli ordinamenti giuridici. Chi necessita di maggiori informazioni su un particolare argomento potrà reperire una bibliografia più specialistica nella sezione del manuale riservata agli "Approfondimenti".

Il diritto della CEDU è presentato attraverso brevi riferimenti ad una selezione di casi della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) relativi alle questioni affrontate dal presente manuale. I casi citati sono stati scelti tra una moltitudine di sentenze e decisioni pronunciate dalla Corte EDU in materia di migrazione.

Il diritto dell'UE è illustrato attraverso il riferimento alle rilevanti disposizioni e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come interpretate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE, detta Corte di giustizia (CG) fino al 2009).

La giurisprudenza descritta o menzionata nel presente manuale offre esempi tratti da un ampio *corpus* di giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE. Le linee guida riportate in fondo al manuale mirano ad assistere il lettore nella ricerca della giurisprudenza online.

Non tutti gli Stati membri sono vincolati ai vari atti legislativi dell'UE in materia di asilo, gestione delle frontiere e immigrazione. L'**Allegato 1** sull' "Applicabilità dei regolamenti e delle direttive dell'UE citati nel presente manuale" offre una panoramica delle disposizioni applicabili a ciascuno Stato. Esso mostra, inoltre, come la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito abbiano perlopiù scelto di non attuare gli strumenti elencati nel presente manuale. Molti strumenti dell'UE concernenti le frontiere, tra cui l'*acquis* di Schengen (vale a dire tutto il diritto dell'Unione adottato in materia) e determinati altri strumenti legislativi dell'UE, si applicano anche ad alcuni paesi terzi, ovvero all'Islanda, al Liechtenstein, alla Norvegia e/o alla Svizzera.

Mentre tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa partecipano alla CEDU, non tutti hanno ratificato o aderito ai protocolli addizionali della CEDU o sono parti contraenti delle altre convenzioni del Consiglio d'Europa menzionate in questo manuale. L'**Allegato 2** fornisce una panoramica dell'applicabilità dei rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa.

Esistono differenze sostanziali anche tra gli Stati che sono parte della CSE. Gli Stati membri del sistema CSE, seppur con determinati requisiti minimi, possono decidere se

accettare o no ciascuno degli articoli della CSE. L'[Allegato 3](#) mostra le disposizioni della CSE che sono state accettate da ciascuno Stato.

Il manuale non si occupa del diritto internazionale dei diritti dell'uomo o del diritto dei rifugiati, a meno che non sia stato espressamente recepito nella CEDU o nel diritto dell'UE. È questo il caso della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati (Convenzione di Ginevra del 1951), cui si fa espresso riferimento all'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Gli Stati europei rimangono, ovviamente, vincolati a tutti i trattati cui partecipano. Gli strumenti internazionali applicabili sono elencati nell'[Allegato 4](#).

Il manuale è composto da un'introduzione, che spiega brevemente il ruolo dei due sistemi giuridici come stabilito dalla CEDU e dal diritto dell'UE, e da nove capitoli che riguardano le seguenti tematiche:

- accesso al territorio e alle procedure;
- status e documentazione associata;
- determinazione del diritto di asilo e barriere all'allontanamento: questioni sostanziali;
- garanzie procedurali e supporto legale in materia di asilo e rimpatrio;
- vita privata e familiare e diritto di sposarsi;
- trattenimento e restrizioni alla libera circolazione;
- rimpatri forzati e modalità di allontanamento;
- diritti economici e sociali;
- persone con bisogni speciali.

Ogni capitolo tratta un argomento distinto, mentre riferimenti incrociati ad altre questioni e capitoli permettono al lettore di comprendere meglio il quadro giuridico applicabile. I punti salienti sono sintetizzati alla fine di ogni capitolo.

La versione elettronica del manuale contiene collegamenti ipertestuali che rinviano alla giurisprudenza delle due corti europee e alla legislazione dell'UE citata. I collegamenti

ipertestuali concernenti le fonti del diritto dell'Unione conducono il lettore direttamente al sito internet eur-lex, ove sarà possibile consultare il testo della pronuncia giurisprudenziale o della normativa in tutte le lingue dell'Unione europea.

Tabella 1: Categorie di cittadini di paesi terzi secondo il diritto dell'UE

Persone con diritti derivati dalle disposizioni dell'UE sulla libera circolazione	Familiari di cittadini di Stati membri dell'UE
Persone con diritti derivati da accordi internazionali	Familiari di cittadini aventi la cittadinanza di uno Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE) e della Svizzera Cittadini turchi e i loro familiari Cittadini di paesi che hanno stipulato accordi bilaterali o multilaterali con l'UE (25 accordi che riguardano più di 100 paesi)
Immigrati di breve e lungo periodo	Componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi Soggiornanti di lungo periodo nell'UE Titolari di carta blu e componenti del loro nucleo familiare Lavoratori distaccati Ricercatori Studenti <i>Lavoratori stagionali</i> <i>Lavoratori in trasferimento all'interno di società</i>
Persone che necessitano di protezione	Richiedenti asilo Beneficiari di protezione sussidiaria Beneficiari di protezione temporanea Rifugiati Vittime della tratta di esseri umani
Migranti in una situazione irregolare	Cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare Cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e il cui allontanamento è stato rinviato

*Nota: il corsivo è stato aggiunto alla legislazione dell'UE riguardante categorie ancora pendenti a dicembre 2013.
Fonte: FRA, 2013*



Introduzione

La presente introduzione intende illustrare brevemente il ruolo dei due ordinamenti giuridici europei che disciplinano la migrazione. Eventuali rinvii al sistema del Consiglio d'Europa si riferiscono principalmente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza della Corte EDU, fatta eccezione per il capitolo 8, che verte anche sulla CSE. Il diritto dell'UE è presentato principalmente attraverso i regolamenti e le direttive rilevanti e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è stato fondato all'indomani della seconda guerra mondiale allo scopo di unire gli Stati d'Europa e promuovere lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti dell'uomo e lo sviluppo sociale. A tal fine, nel 1950 è stata adottata la CEDU. La Corte EDU – e precedentemente la Commissione europea dei diritti dell'uomo oggi non più esistente – è stata istituita ai sensi dell'articolo 19 CEDU al fine di garantire che gli Stati adempissero agli obblighi loro spettanti secondo la Convenzione. La Corte EDU provvede in tal senso esaminando i ricorsi presentati da individui, gruppi di persone, organizzazioni non governative o persone giuridiche che lamentano violazioni della Convenzione. A dicembre 2013 il Consiglio d'Europa si componeva di 47 Stati membri, 28 dei quali sono anche membri dell'UE. Fatta eccezione per alcune specifiche disposizioni, gli individui che presentano ricorso dinanzi alla Corte EDU non devono essere cittadini o residenti regolari di uno di questi 47 Stati membri. La Corte EDU può inoltre esaminare ricorsi interstatali avviati da uno o più Stati membri del Consiglio d'Europa nei confronti di un altro Stato membro.

Solo alcune disposizioni della CEDU menzionano espressamente gli stranieri o circoscrivono determinati diritti a cittadini o residenti regolari (si pensi, ad esempio, agli articoli

2, 3 e 4 del Protocollo n. 4 CEDU e l'articolo 1 del Protocollo n. 7 CEDU). Le questioni in materia di migrazione sollevate di fronte alla Corte EDU hanno tuttavia consentito di sviluppare un ampio *corpus* giurisprudenziale, una selezione del quale è presentata, a titolo esemplificativo, in questo manuale. Le questioni affrontate si riferiscono principalmente agli articoli 3, 5, 8 e 13 CEDU.

L'articolo 1 CEDU impone agli Stati di "riconoscere" i diritti della Convenzione a "ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione", e quindi anche agli stranieri. In determinati casi specifici, il concetto di giurisdizione può estendersi oltre il territorio di uno Stato. Ai sensi dell'articolo 1 CEDU, ogni Stato contraente della CEDU è responsabile di tutte le azioni e omissioni dei suoi organismi a prescindere dal fatto che l'atto o l'omissione in questione sia stata una conseguenza del diritto interno o della necessità di adempiere a obblighi derivanti dal diritto internazionale.¹

L'articolo 13 CEDU impone agli Stati di predisporre un mezzo di ricorso interno per le pretese violazioni dei diritti garantiti dalla CEDU. Il principio di sussidiarietà pone in capo agli Stati la responsabilità primaria di adempiere agli obblighi derivanti dalla CEDU, lasciando il ricorso alla Corte EDU come ultima istanza.

Gli Stati hanno un obbligo internazionale di garantire che i loro funzionari operino in conformità alla CEDU. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ora recepito o dato attuazione alla CEDU nel loro diritto nazionale, il che impone ai loro giudici e funzionari di agire secondo le disposizioni della Convenzione.

Le disposizioni della CSE del Consiglio d'Europa, adottata nel 1961 e rivista nel 1996, integrano quelle della CEDU per quanto concerne i diritti sociali. A dicembre 2013, la CSE era stata ratificata da 43 Stati membri del Consiglio d'Europa su 47.² Quest'ultima non dispone di alcun organo giurisdizionale, ma ha istituito il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS). Esso è composto da esperti indipendenti che valutano la conformità del diritto e della prassi nazionale nell'ambito di due procedure: il sistema di rapporti periodici, secondo cui gli Stati sottopongono relazioni nazionali a intervalli regolari, e la procedura dei reclami collettivi³, che consente alle organizzazioni di proporre ricorsi. Il CEDS

1 Corte EDU, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews c. Regno Unito* [CG], (n. 24833/94), paragrafo 32; Corte EDU, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [CG], (n. 45036/98), paragrafo 153.

2 Trentadue Stati sono vincolati alla CSE rivista nel 1996 e 11 alla CSE del 1961. La CSE offre la possibilità agli Stati contraenti di sottoscrivere solo determinate disposizioni. L'Allegato 3 offre una panoramica dell'accettazione delle disposizioni della CSE.

3 La procedura dei reclami collettivi è opzionale (al contrario del sistema di rapporti periodici) e, a settembre 2013, era stata accettata da 15 Stati membri della CSE.

adotta conclusioni con riferimento alle relazioni nazionali e pronuncia decisioni relativamente ai ricorsi collettivi. Alcune sono menzionate nel presente manuale.

L'Unione europea

L'UE conta 28 Stati membri. Il diritto dell'UE è composto dai trattati e dal diritto derivato. I trattati, vale a dire il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sono stati approvati da tutti gli Stati membri dell'UE e sono anche definiti "diritto primario dell'UE". I regolamenti, le direttive e le decisioni dell'UE sono stati adottati dalle istituzioni dell'Unione, cui è stato conferito tale potere dai trattati e sono spesso definiti "diritto secondario dell'UE".

L'UE è il risultato dell'evoluzione di tre organizzazioni internazionali, istituite negli anni 1950, che si occupavano di energia, sicurezza e libero scambio, note come le "Comunità europee". Lo scopo fondamentale delle Comunità europee era stimolare lo sviluppo economico attraverso la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. La libera circolazione delle persone è pertanto un elemento essenziale dell'UE. Il primo regolamento sulla libera circolazione dei lavoratori del 1968⁴ ha riconosciuto che i lavoratori, a prescindere dalla loro nazionalità, devono essere liberi non solo di circolare ma anche di portare con sé i componenti del loro nucleo familiare. L'UE ha sviluppato una complessa normativa di accompagnamento relativa ai diritti in materia di sicurezza sociale, assistenza sociale e assistenza sanitaria nonché disposizioni relative al reciproco riconoscimento delle qualifiche. Gran parte di questa legislazione, che è stata principalmente sviluppata per i cittadini dell'UE, si applica anche a varie categorie di cittadini di paesi terzi.

I cittadini dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia – tre stati che non sono membri dell'UE ma che fanno parte dello Spazio economico europeo (SEE) istituito nel 1994 – hanno gli stessi diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE.⁵ Analogamente, in virtù di un accordo speciale stipulato con l'Unione europea il 21 giugno 1999,⁶ i cittadini svizzeri godono del diritto di circolare e stabilirsi nell'UE. Gli Stati dell'UE e del SEE, assieme alla Svizzera, sono tutti membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), un'orga-

4 Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, GU L 257 del 19.10.1968, pagg. 02-12.

5 Accordo sullo Spazio economico europeo, firmato il 2 maggio 1992, GU L 1 del 3.1.1994, pagg. 3-522, cfr. parte III, Libera circolazione di persone, servizi e capitali.

6 Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione di persone, firmato in Lussemburgo il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2001, GU L 114 del 30.4.2002, pagg. 6-72.

nizzazione intergovernativa istituita allo scopo di promuovere il libero scambio e l'integrazione economica. L'EFTA è dotata di proprie istituzioni, tra cui un organo giurisdizionale. La Corte dell'EFTA è competente a pronunciarsi sull'interpretazione dell'accordo SEE relativamente all'Islanda, al Liechtenstein e alla Norvegia. Ispirata alla CGUE, essa tende a seguirne la giurisprudenza.

Anche i cittadini turchi possono godere di una posizione privilegiata secondo il diritto dell'UE. Essi non hanno il diritto di libera circolazione verso l'UE o al suo interno, tuttavia, in virtù dell'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea (CEE) e la Turchia (l'Accordo di Ankara) e di un protocollo aggiuntivo adottato nel 1970 ("Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara");⁷ i cittadini turchi che sono stati autorizzati a entrare o stabilirsi nell'UE per motivi di lavoro beneficiano di determinati privilegi, hanno il diritto di rimanere e sono protetti da un'eventuale espulsione. Essi traggono, altresì, vantaggio dalla clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara, la quale impedisce che essi siano soggetti a condizioni maggiormente restrittive rispetto a quelle in vigore al tempo in cui la clausola è divenuta efficace per lo Stato membro ospitante. L'UE ha inoltre stipulato accordi con alcuni altri paesi (cfr. capitolo 8, [paragrafo 8.2.6](#)), ma nessuno di essi ha una portata così estesa come l'Accordo di Ankara.

Il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, ha introdotto il concetto di cittadinanza dell'Unione, sia pur basato sul possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri dell'UE. A questo concetto si è fatto ampio ricorso a supporto della libera circolazione dei cittadini e dei loro familiari, a prescindere dalla nazionalità di questi ultimi.

Nel 1985 è stato sottoscritto l'accordo di Schengen, cui è conseguita l'abolizione dei controlli interni di frontiera negli Stati membri partecipanti dell'UE. Nel 1995 un complesso sistema per l'attuazione di controlli esterni è stato messo in atto al fine di regolare l'accesso all'area Schengen. Nel 1997 il sistema Schengen – allora disciplinato a livello internazionale – è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico dell'UE. Esso ha continuato ad evolversi e svilupparsi nel contesto del [codice frontiere Schengen](#), il quale codifica le norme dell'UE relative alla gestione delle frontiere. Nel 2004 è stata istituita l'agenzia dell'UE Frontex per assistere gli Stati membri dell'UE nella gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

⁷ Accordo di associazione CEE-Turchia, firmato il 12 settembre 1963, GU n. 217 del 29.12.1964 (Accordo di Ankara), integrato da un [Protocollo addizionale](#) firmato il 23 novembre 1970, GU L 293 del 29.12.1972.

Dal Trattato di Roma del 1957, si sono susseguite una serie di modifiche dei trattati che hanno esteso la competenza delle Comunità europee (CE), ora UE, in materia di migrazione. Il Trattato di Amsterdam ha conferito all'UE nuove competenze nel campo delle frontiere, dell'immigrazione e dell'asilo, inclusi visti e rimpatri. Il processo ha raggiunto il suo culmine con il Trattato di Lisbona, che ha assegnato all'UE nuove competenze nell'ambito dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

Alla luce di tale contesto, si è assistito a una continua evoluzione dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo, costituito da un *corpus* di accordi intergovernativi, regolamenti e direttive che disciplina quasi tutte le questioni connesse all'asilo nell'Unione. Non tutti gli Stati membri, comunque, sono vincolati a tutti gli elementi dell'*acquis* in materia di asilo. Nell'ottobre 2012 alcuni strumenti dell'*acquis* erano ancora in fase di revisione, non essendo le modifiche state accettate da più d'uno gli Stati membri dell'UE (cfr. [Allegato 1](#)).

Nell'ultimo decennio, l'UE ha adottato una serie di strumenti normativi in materia di immigrazione per determinate categorie di persone, nonché norme concernenti cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente all'interno dell'Unione (cfr. [Allegato 1](#)).

In virtù dei trattati, l'Unione europea ha istituito il proprio organo giurisdizionale, noto come Corte di giustizia (CG) fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, e poi rinominato Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE).⁸ Alla CGUE è affidata una serie di competenze: da un lato, la Corte ha il diritto di pronunciarsi sulla validità degli atti dell'UE, sulle omissioni da parte delle istituzioni dell'UE secondo il diritto dell'UE e il diritto internazionale in materia nonché sulle violazioni del diritto dell'UE da parte degli Stati membri dell'UE; dall'altro lato, la CGUE possiede una competenza esclusiva nel garantire l'applicazione e l'interpretazione corretta e uniforme del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri dell'UE. Ai sensi dell'articolo 263, paragrafo 4, TFUE, l'accesso alla CGUE da parte delle persone è relativamente ristretto.⁹

In ogni caso, singoli ricorsi aventi a oggetto l'interpretazione o la validità del diritto dell'UE possono sempre essere proposti dinanzi a giudici nazionali. Le autorità giudiziarie degli Stati membri dell'UE, sulla base dell'obbligo di leale cooperazione e dei principi che disciplinano l'efficacia normativa del diritto dell'UE a livello nazionale, sono responsabili di

8 Il presente manuale si riferisce alla CG per decisioni e sentenze emesse prima del dicembre 2009 e alla CGUE per le cause risolte dal dicembre 2009.

9 Questo è stato il caso, per esempio, della CG, sentenza 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Racc. pag. I-6351.

garantire che quest'ultimo sia correttamente applicato e attuato nel sistema giuridico nazionale. Inoltre, secondo la sentenza della CG nella causa *Francovich*,¹⁰ in presenza di determinate condizioni, gli Stati membri dell'UE devono fornire un risarcimento, compreso se appropriato un indennizzo, a favore di coloro che hanno subito pregiudizio a causa del mancato adempimento del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro. In caso di dubbio sull'interpretazione o sulla validità di una disposizione dell'UE, i giudici nazionali hanno la facoltà – e in determinati casi l'obbligo¹¹ – di chiedere alla CGUE di pronunciarsi sulla questione facendo ricorso al procedimento di rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE. Nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è stato introdotto il procedimento pregiudiziale d'urgenza (PPU) al fine di garantire una rapida pronuncia nei giudizi pendenti dinanzi a un giudice nazionale che riguardano una persona in stato di detenzione.¹²

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

I trattati originali delle Comunità europee non facevano alcun riferimento ai diritti umani né alla loro protezione. Tuttavia, presentatesene l'occasione, la CG ha teorizzato un nuovo approccio al fine di garantire una protezione dei diritti fondamentali agli individui. A tale scopo, la CG ha chiarito che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei cosiddetti "principi generali" del diritto e che tali principi riflettono i diritti garantiti dalle costituzioni degli Stati membri e dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti

10 CG, sentenza 18 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci e a. c. Repubblica italiana*, Racc. pag. I-05357.

11 Ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, gli organi giurisdizionali sono sempre tenuti a richiedere un rinvio pregiudiziale alla CGUE quando avverso le loro decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno; inoltre, detto obbligo interessa anche altri organi giurisdizionali ogniqualvolta un rinvio pregiudiziale riguardi la validità di una disposizione dell'UE e vi siano motivi per ritenere che quanto contestato sia fondato (cfr., per esempio, CG, sentenza 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Racc. pag. 4199).

12 Cfr. lo Statuto della Corte di giustizia, Protocollo n. 3, articolo 23 bis, e il Regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea, articoli 107-114. Per una migliore panoramica delle cause che potrebbero essere soggette a una PPU, cfr. CGUE, Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2012/C 338/01), paragrafo 40: "ad esempio, nel caso, di cui all'articolo 267, quarto comma, TFUE, di una persona detenuta o privata della libertà, qualora la soluzione data alla questione sollevata sia determinante per valutare la posizione giuridica di tale persona ovvero, in una controversia relativa alla potestà dei genitori o alla custodia dei figli, qualora la competenza del giudice adito in base al diritto dell'Unione dipenda dalla soluzione data alla questione pregiudiziale."

dell'uomo, in particolare la CEDU. La CG ha affermato che garantirà la conformità del diritto dell'Unione a questi principi.¹³

Consapevole delle eventuali ripercussioni delle sue politiche sui diritti umani e nel tentativo di far sentire i cittadini "più vicini" all'Unione, nel 2000 l'UE ha proclamato la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta enuncia una serie di diritti che traggono ispirazione da quelli sanciti nelle costituzioni degli Stati membri, nella CEDU, nella CSE e nei trattati internazionali sui diritti umani, fra cui la Convenzione delle Nazioni Unite (ONU) sui diritti del fanciullo (CRC). Benché il documento adottato nel 2000 fosse una semplice "dichiarazione", ossia non vincolante giuridicamente, la Commissione europea, il principale organo incaricato di avanzare nuove proposte legislative per l'UE, ha dichiarato di lì a poco che si sarebbe impegnata a conformarvisi.

Con la sua entrata in vigore il 1° dicembre 2009, il Trattato di Lisbona ha modificato lo status della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, trasformandola in uno strumento giuridicamente vincolante. Conseguentemente, le istituzioni dell'UE (nonché i suoi Stati membri) sono tenute a rispettare la Carta "nell'attuazione del diritto dell'Unione" (articolo 51 della Carta).

Per quanto riguarda la Polonia e il Regno Unito, è stato adottato un protocollo d'interpretazione della Carta. Nel 2011, in una causa in materia di migrazione proposta all'esame della CGUE, la Corte ha ritenuto che lo scopo principale di tale protocollo è limitare l'applicazione della Carta nell'ambito dei diritti sociali. Inoltre, la Corte ha sostenuto che il protocollo non ha incidenza sull'attuazione del diritto di asilo dell'Unione europea.¹⁴

L'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede – per la prima volta a livello europeo – il diritto di asilo. Secondo l'articolo 18, si tratta di un diritto qualificato: "[i]l diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra [...] e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea [...]". L'articolo 19 della Carta vieta di riportare un soggetto in uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (principio di non respingimento).

13 CG, sentenza 13 dicembre 1979, causa C-44/79, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Racc. pag. 3727, paragrafo 15.

14 CGUE, sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *NS c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

Inoltre, altre disposizioni della Carta sulla protezione concessa alle persone sembrano essere pertinenti nel contesto della migrazione. L'articolo 47 della Carta prevede un diritto autonomo a un ricorso effettivo e stabilisce i principi dell'equo processo. Il principio del controllo giurisdizionale sancito all'articolo 47 impone un riesame da parte di un giudice, il che assicura una protezione più estesa rispetto a quanto previsto dall'articolo 13 CEDU, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un'autorità nazionale che non sia necessariamente un giudice. Inoltre, l'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che la protezione minima prevista dalle disposizioni della Carta è quella offerta dalla CEDU; tuttavia, l'Unione europea può attuare un'interpretazione più generosa dei diritti rispetto a quanto effettuato dalla Corte EDU.

L'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Il diritto dell'UE e la CEDU sono strettamente correlati. La CGUE s'ispira alla CEDU nel determinare la portata della protezione dei diritti umani nell'ambito del diritto dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riflette, senza limitarsi a essi, l'insieme dei diritti sanciti dalla CEDU. Conformemente, benché l'UE non abbia ancora aderito a quest'ultima, il diritto dell'Unione si è ampiamente sviluppato in linea con la CEDU. Allo stato attuale, tuttavia, una persona che intenda proporre ricorso nei confronti dell'UE per mancata tutela dei diritti umani non può adire la Corte EDU. In determinate circostanze, le doglianze relative all'UE possono essere proposte, in maniera indiretta, nell'ambito di un procedimento avviato contro uno o più Stati membri dinanzi alla Corte EDU.¹⁵

Il Trattato di Lisbona ha sancito l'adesione dell'UE alla CEDU. Del pari, il Protocollo n. 14 alla Convenzione ha modificato la CEDU al fine di permettere l'adesione. Non è ancora chiaro quali effetti comporterà in concreto l'adesione e, in particolare, come ciò influirà in futuro sul rapporto tra CGUE e Corte EDU. In ogni caso, è probabile che l'adesione dell'Unione alla CEDU migliorerà l'accesso alla giustizia per coloro i quali ritengono che l'UE abbia omesso di tutelare i loro diritti umani. I negoziati per l'adesione dell'Unione alla CEDU sono in corso e potrebbero richiedere alcuni anni.

¹⁵ Per maggiori informazioni sulla giurisprudenza della Corte EDU in quest'ambito complesso, cfr., nello specifico, Corte EDU, sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [CG], (n. 45036/98).

Punti salienti

- La migrazione verso l'Europa e al suo interno è disciplinata da un *corpus* di norme composto da diritto nazionale, diritto dell'UE, CEDU, CSE e da altri obblighi internazionali assunti dagli Stati europei.
- È possibile presentare ricorso contro le azioni o le omissioni di un'autorità pubblica, giudicate contrarie alla CEDU. I ricorsi possono essere presentati nei confronti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui figurano altresì i 28 Stati membri dell'UE. La CEDU tutela tutte le persone che rientrano nella giurisdizione di uno dei 47 Stati membri, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status di residente.
- L'articolo 13 CEDU impone agli Stati di prevedere un ricorso interno per le pretese violazioni della CEDU. Alla luce del principio di sussidiarietà, così come interpretato nel contesto della CEDU, gli Stati membri sono i responsabili primari del rispetto della disposizioni della Convenzione, con la conseguenza che i ricorsi dinanzi la Corte EDU possono essere introdotti solo in ultima istanza.
- È possibile lamentare una violazione del diritto dell'UE impugnando atti od omissioni di uno Stato membro dell'UE dinanzi ai giudici nazionali, i quali sono tenuti a garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE e hanno la facoltà, e talvolta l'obbligo, di rinviare la causa alla CGUE per una pronuncia pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità della disposizione dell'UE in questione.

1

Accesso al territorio e alle procedure



Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 1985, del 19 giugno 1990 Regolamento sui visti (CE) n. 539/2001 Codice dei visti, (regolamento (CE) n. 810/2009)	Sistema dei visti Schengen	
Direttiva sulle sanzioni per i vettori (2001/51/CE) Direttiva sul favoreggiamento (2002/90/CE)	Impedimento dell'ingresso non autorizzato	
Il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), istituito dal titolo IV della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 1985 Regolamento SIS II (CE) n. 1987/2006 e Decisione SIS II 2007/533/GAI Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 11	Divieto d'ingresso e segnalazioni Schengen	CEDU, articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione)
Codice frontiere Schengen, regolamento (CE) n. 562/2006	Verifiche di frontiera	
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 4, paragrafo 4	Zona di transito	Corte EDU, <i>Amuur c. Francia</i> , 1996 (il trattenimento in una zona di transito costituisce una privazione della libertà)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 18 (diritto di asilo) Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione) Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)	Richiedenti asilo	CEDU, articolo 3 (proibizione della tortura)
Codice frontiere Schengen, regolamento (CE) n. 562/2006, articoli 3 e 12	Operazioni di respingimento in mare	Corte EDU, <i>Hirsi Jamaa e a. c. Italia</i> , 2012 (espulsione collettiva in alto mare)
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) Codice frontiere Schengen, regolamento (CE) n. 562/2006, articolo 13 Codice dei visti, (regolamento (CE) n. 810/2009), articolo 32, paragrafo 3, e articolo 34, paragrafo 7	Mezzi di ricorso	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo)

Introduzione

Il presente capitolo offre una panoramica sul regime giuridico applicabile a coloro che desiderano fare ingresso nel territorio di uno Stato europeo. Sono, inoltre, illustrati i principali parametri che gli Stati sono tenuti a rispettare a norma del diritto della CEDU e del diritto dell'UE nella definizione delle condizioni di accesso al territorio o nello svolgimento delle attività di gestione delle frontiere.

Di norma, gli Stati hanno il diritto sovrano di controllare l'ingresso e la permanenza degli stranieri sul loro territorio, tuttavia sia il diritto dell'UE sia la CEDU pongono alcuni limiti a questo esercizio di sovranità. I cittadini hanno il diritto d'ingresso nel proprio paese, mentre i cittadini dell'UE godono, conformemente al diritto dell'UE, del diritto d'ingresso negli altri Stati membri dell'UE. Inoltre, come sarà illustrato nei paragrafi seguenti, sia il diritto dell'UE sia la CEDU vietano di respingere alle frontiere coloro che rischiano di subire persecuzioni o altri danni gravi (principio di non respingimento).

Il **diritto dell'UE** prevede norme comuni applicabili agli Stati membri dell'UE in materia di rilascio di visti di soggiorno di breve durata e di attuazione delle attività di controllo e sorveglianza di frontiera. L'UE ha inoltre predisposto norme per prevenire l'ingresso irregolare. L'agenzia dell'UE Frontex è stata istituita nel 2004 per supportare gli Stati membri nella gestione delle frontiere esterne dell'UE.¹⁶ L'agenzia fornisce, inoltre, sostegno operativo attraverso operazioni congiunte alle frontiere terrestri, aeree e marittime. In presenza di determinate condizioni, gli Stati membri dell'UE possono chiedere a Frontex di attivare un sistema d'intervento rapido noto come RABIT.¹⁷ Gli Stati membri dell'UE, quando agiscono nel contesto di un'operazione Frontex o RABIT, mantengono comunque la responsabilità delle loro azioni e omissioni. Nell'ottobre 2011, il **regolamento (UE) n. 1168/2011**, recante modifica del **regolamento (CE) n. 2007/2004** che istituisce Frontex, ha rafforzato gli obblighi in materia di diritti fondamentali in capo a Frontex. Nel 2013, un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere è stato istituito dal **regolamento Eurosur** (regolamento (UE) n. 1052/2013).

L'*acquis* di Schengen, come illustrato dalla figura 1, si applica integralmente alla maggior parte degli Stati membri dell'UE. Esso stabilisce un sistema unificato per mantenere i controlli alle frontiere esterne e permette alle persone di viaggiare liberamente oltre i confini all'interno dell'area Schengen. Non tutti gli Stati membri dell'UE sono parte dell'area Schengen e il sistema Schengen si estende oltre i confini dell'UE all'Islanda, al Liechtenstein, alla Norvegia e alla Svizzera. L'articolo 6 del **codice frontiere Schengen** (regolamento (CE) n. 562/2006) vieta di applicare il codice in modo tale da configurare un respingimento o una discriminazione illegittima.

Ai sensi della CEDU, gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dei non cittadini, in virtù di consolidati principi di diritto internazionale e delle obbligazioni derivanti dai trattati internazionali (ivi compresa la CEDU). La CEDU non disciplina in maniera esplicita l'accesso al territorio dei non cittadini, né specifica chi debba ricevere un visto. La giurisprudenza della Corte EDU si limita a porre alcune restrizioni al diritto degli Stati di allontanare qualcuno dalle proprie frontiere, per esempio nei casi in cui ciò equivarrebbe a un respingimento. In presenza di determinate circostanze, la Corte EDU può imporre agli Stati di acconsentire all'ingresso di una persona, qualora l'ingresso costituisca una condizione necessaria per il godimento di un certo diritto garantito dalla Convenzione, in particolare il diritto al rispetto della vita familiare.¹⁸

16 **Regolamento (CE) n. 2007/2004**, del 26 ottobre 2004, GU L 349, 25.11.2004, p.1; **regolamento (UE) n. 1168/2011**, del 25 ottobre 2011, GU L 304 del 22.11.2011, pagg. 1-17.

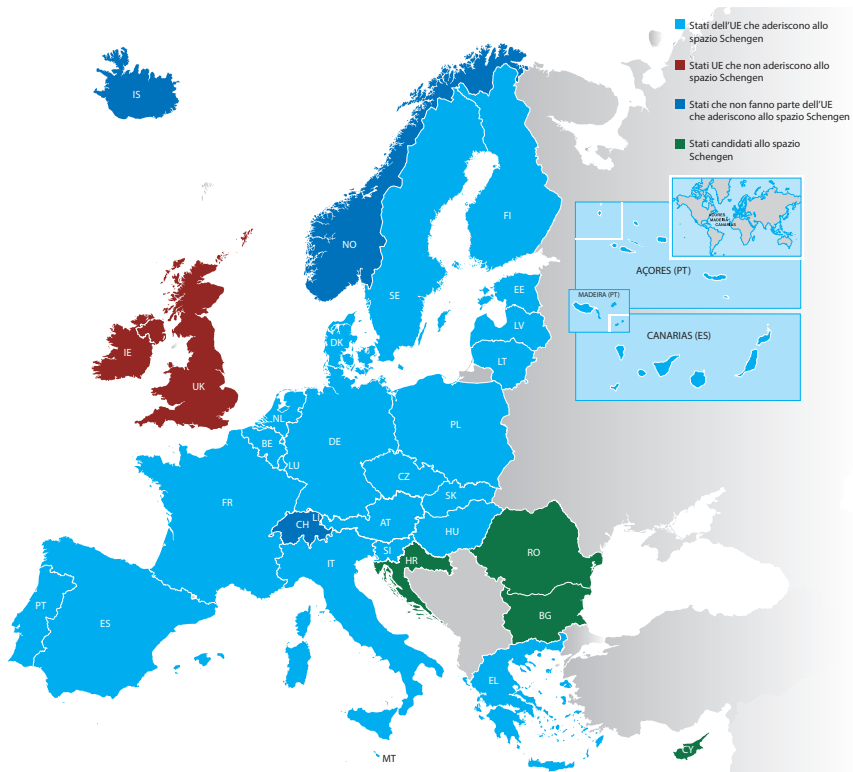
17 **Regolamento (CE) n. 863/2007**, dell'11 luglio 2007, GU L 199 del 31.7.2007, pagg. 30-39.

18 Per maggiori informazioni, cfr. Corte EDU, sentenza 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito* (nn. 9214/80, 9473/81 e 9474/81), paragrafi 82-83.

1.1. Il sistema dei visti Schengen

I cittadini dell'Unione europea e i cittadini di quei paesi che fanno parte dell'area Schengen assieme ai loro familiari godono del diritto d'ingresso nel territorio degli Stati membri dell'UE senza aver bisogno di un'autorizzazione preliminare. Essi possono essere espulsi solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica.

Figura 1: l'area Schengen



Fonte: Commissione europea, direzione generale degli Affari interni, 2013

Secondo il diritto dell'UE, i cittadini dei paesi elencati nell'allegato 1 al regolamento sui visti (regolamento (CE) n. 539/2001, cfr. si vedano anche le modifiche) possono accedere al territorio dell'UE muniti di visto precedentemente rilasciato. L'allegato al regolamento è rivisto periodicamente. Sul sito internet della Commissione europea è possibile

reperire una mappa che illustra i visti richiesti nell'area Schengen.¹⁹ I cittadini turchi, che non erano soggetti all'obbligo di visto all'epoca dell'entrata in vigore della clausola di *standstill*, non possono essere sottoposti all'obbligo di visto negli Stati membri dell'UE.²⁰

I dati personali di coloro che hanno richiesto un visto per soggiorni di breve durata sono archiviati nel sistema d'informazione visti (regolamento VIS (CE) n. 767/2008 come modificato dal regolamento (CE) n. 81/2009), un sistema informatico centrale che collega i consolati e i valichi delle frontiere esterne.

I soggiorni fino a tre mesi negli Stati che rientrano nell'area Schengen sono soggetti al codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009, cfr. anche le modifiche). Per contro, la regolamentazione dei soggiorni più lunghi spetta ai singoli Stati, che possono basarsi sul proprio diritto nazionale. I cittadini esentati dall'obbligo di visto ai sensi del regolamento sui visti (regolamento (CE) n. 539/2001) possono richiedere il visto prima della partenza, se il motivo dell'ingresso è diverso da un breve soggiorno. Tutti i visti obbligatori invece devono essere ottenuti prima di iniziare il viaggio. Solo categorie specifiche di cittadini di paesi terzi sono esenti da questo obbligo.

Esempio: nel caso *Koushkaki*,²¹ la CGUE ha ritenuto che le autorità di uno Stato membro possono rifiutare il rilascio di un "visto Schengen" a un richiedente soltanto nel caso in cui possa essergli opposto uno dei motivi di rifiuto elencati nel codice dei visti. A questo proposito, le autorità nazionali dispongono di un ampio margine discrezionale. Il codice dei visti prevede, in particolare, che il visto sia rifiutato qualora vi siano ragionevoli dubbi sull'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto richiesto. Per poter stabilire se vi siano ragionevoli dubbi circa tale intenzione, le autorità competenti devono condurre un esame caso per caso della domanda di visto, che tenga conto, da un lato, della situazione generale del paese di residenza del richiedente e, dall'altro, delle caratteristiche proprie di quest'ultimo, in particolare, della sua situazione familiare, sociale ed economica, dell'eventuale esistenza di soggiorni regolari o irregolari precedenti in uno degli Stati membri, così come dei suoi legami nel paese di residenza e negli Stati membri.

19 Commissione europea, Direzione generale affari interni, politiche sui visti, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

20 Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara, articolo 41, GU L 293 del 29.12.1972.

21 CGUE, sentenza del 19 dicembre 2013, causa C-84/12, *Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland*.

Ai sensi dell'articolo 21 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen,²² i cittadini di paesi terzi titolari di visti uniformi che sono entrati legalmente nel territorio di uno Stato Schengen possono circolare liberamente in tutta l'area Schengen entro il termine di validità del visto. A norma del medesimo articolo, un permesso di soggiorno accompagnato da documenti di viaggio può, in presenza di determinate circostanze, sostituire un visto. Il regolamento (CE) n. 1030/2002 istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno.²³ Gli stranieri non soggetti all'obbligo del visto possono circolare liberamente nel territorio Schengen per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data del primo ingresso, purché soddisfino le condizioni d'ingresso.

Il codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006 modificato dal regolamento (UE) n. 1051-2013) ha abolito i controlli alle frontiere interne, eccetto in casi particolari. La CGUE ha stabilito che gli Stati non possono effettuare una sorveglianza delle frontiere interne con effetti equivalenti alle verifiche di frontiera.²⁴ La sorveglianza delle frontiere Schengen interne, anche con mezzi elettronici, è consentita qualora si fondi su prove di soggiorno irregolare. Ciononostante essa è soggetta a talune limitazioni, relative per esempio all'intensità e alla frequenza.²⁵

1.2. Impedimento dell'ingresso non autorizzato

Nel quadro del diritto dell'UE sono state adottate misure tese a impedire l'ingresso non autorizzato nel territorio dell'Unione. La direttiva sulle sanzioni per i vettori (2001/51/CE) introduce sanzioni contro chi trasporta migranti privi di documenti all'interno dell'UE.

La direttiva sul favoreggiamento (direttiva 2002/90/CE) definisce l'ingresso, il transito e il soggiorno illegali e prevede sanzioni contro chi incoraggia tali violazioni. Queste sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (articolo 3). Gli Stati membri dell'UE,

22 Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 249 del 4.10.2000, pag. 19.

23 Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, GU n. L 157 del 15.06.2002, pagg. 1-7, modificato dal regolamento (CE) n. 380/2008, GU L 115 del 29.4.2008, pagg. 1-7.

24 CGUE, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Selim Abdelli [GC]*, Racc. pag. I-05667, paragrafo 74.

25 CGUE, sentenza 19 luglio 2012, causa C-278/12 PPU, *Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*.

pur non essendo tenuti a farlo, possono decidere di non sanzionare l'assistenza umanitaria (articolo 1, paragrafo 2).

1.3. Divieti d'ingresso e segnalazioni Schengen

Il divieto d'ingresso vieta a una persona di entrare in uno Stato da cui è stata espulsa. In genere, il divieto è valido per un determinato periodo di tempo e garantisce che le persone ritenute pericolose o non gradite non ottengano un visto o non siano in altro modo autorizzate a entrare nel territorio.

Nel diritto dell'UE i divieti d'ingresso sono inseriti in una banca dati denominata Sistema d'Informazione Schengen (SIS), cui le autorità degli altri Stati aderenti all'accordo Schengen possono accedere e che possono consultare. Nella pratica, questo è l'unico modo in cui lo Stato che emette un divieto d'ingresso può garantire che il cittadino di un paese terzo espulso non farà ritorno nel suo territorio passando da un altro Stato membro dell'UE dell'area Schengen per poi circolare liberamente senza controlli di frontiera. Il Sistema d'Informazione Schengen è stato sostituito dal Sistema d'Informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), divenuto operativo il 9 aprile 2013.²⁶ SIS II, la cui base giuridica si trova nel [regolamento SIS II](#)²⁷ e [nella decisione SIS II](#),²⁸ costituisce una versione più avanzata del sistema ed è dotato di funzionalità avanzate, come la possibilità di inserire dati biometrici o la possibilità di collegare segnalazioni diverse. I divieti d'ingresso possono essere impugnati.

Esempio: nel caso *Coniugi Forabosco*, il Consiglio di Stato francese (*Conseil d'État*) ha annullato la decisione con la quale era stato rifiutato il visto alla moglie del signor Forabosco, il cui nominativo era stato inserito nella banca dati del SIS dalle autorità tedesche poiché la sua domanda di asilo, presentata in Germania, era stata respinta.

26 Per le materie rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea si veda: [Decisione del Consiglio 2013/158/UE](#), del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 87 del 27.3.2013, pag. 10; per le materie rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato sull'Unione Europea si veda: [Decisione del Consiglio 2013/157/UE](#), del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione della decisione 2007/533/GAI, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L87 del 27.3.2013, pag. 8.

27 [Decisione del Consiglio 2007/533/GAI](#) del 12 giugno 2007, GU L 205 del 7.8.2007, pagg. 63-84.

28 [Regolamento \(CE\) n. 1987/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, GU L 381 del 28.12.2006, pagg. 4-23.

Il Consiglio di Stato francese ha stabilito che la presenza di una segnalazione Schengen ai fini della non ammissione scaturente da una mera decisione negativa in materia di asilo non costituiva un motivo sufficiente per rifiutare un visto per un soggiorno di lungo periodo.²⁹

Esempio: nel caso *M. Hicham B*, il Consiglio di Stato francese ha ordinato la sospensione temporanea di una decisione di espulsione di un cittadino straniero, motivata in ragione dell'inserimento del suo nominativo nella banca dati del SIS. La decisione di espellere il cittadino straniero faceva riferimento all'elenco del SIS, senza però indicare il paese da cui proveniva la decisione d'inserimento nel sistema. Per questo motivo, posto che le decisioni di espulsione devono precisare i motivi in fatto e in diritto, l'ordine di espulsione era stato considerato illegittimo.³⁰

Per le persone soggette a un divieto d'ingresso imposto nel contesto di un decreto di rimpatrio a norma della [direttiva rimpatri](#) (direttiva 2008/115),³¹ il divieto non supera di norma i cinque anni.³² Esso è generalmente accompagnato da una segnalazione del SIS che vieta loro l'ingresso in tutta l'area Schengen. Lo Stato membro dell'UE che ha emesso un divieto d'ingresso sarà tenuto a ritirarlo prima che un altro Stato membro dell'UE possa rilasciare un visto o ammettere la persona interessata. Dato che il divieto può essere ricollegato ad una specifica situazione dello Stato che lo ha emesso, si nutrono perplessità in merito alla proporzionalità di un divieto esteso a tutta l'area Schengen, in particolar modo quando entrano in gioco altri diritti fondamentali, quali quelli concernenti il ricongiungimento familiare.

I divieti d'ingresso emessi al di fuori dell'ambito di applicazione della [direttiva rimpatri](#) non impediscono formalmente agli altri Stati di accordare l'accesso all'area Schengen. Gli altri Stati possono, tuttavia, tener conto dei divieti d'ingresso quando devono decidere se rilasciare un visto o autorizzare un ingresso. I divieti possono pertanto avere effetti su tutta l'area Schengen, nonostante il fatto che un divieto possa essere pertinente solo per lo Stato che lo ha emesso, il quale ritiene una persona non gradita, per esempio, per ragioni connesse alla stabilità politica: una segnalazione Schengen emessa nei confronti di un politico russo da uno Stato membro dell'UE ha impedito a un membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE) di partecipare alle sessioni

29 Francia, Consiglio di Stato francese (*Conseil d'État*), *Coniugi Forabosco*, n. 190384, 9 giugno 1999.

30 Francia, Consiglio di Stato francese (*Conseil d'État*), *M Hicham B*, n. 344411, 24 novembre 2010.

31 Direttiva 2008/115/CE, articolo 3, paragrafo 6, e articolo 1, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

32 CGUE, sentenza del 19 settembre 2013, causa C-297/12, *Procedimenti penali a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani*.

del Parlamento in Francia. La Commissione per gli affari giuridici e i diritti umani dell'APCE ha discusso approfonditamente la questione nella sua riunione di ottobre 2011, che ha poi portato alla stesura di un rapporto in materia di limitazioni della libera circolazione come sanzione per gli orientamenti politici.³³

Ai sensi della CEDU, l'inserimento di una persona nella banca dati del SIS è un'azione intrapresa da un singolo Stato membro rientrante nel campo di applicazione del diritto dell'UE. Pertanto è possibile proporre ricorso dinanzi alla Corte EDU sostenendo che lo Stato in questione, inserendo o mantenendo qualcuno nell'elenco, ha violato la Convenzione.

Esempio: il caso *Dalea c. Francia* concerneva un cittadino rumeno che, a causa dell'inserimento del suo nominativo nella banca dati del SIS da parte della Francia (avvenuto prima che la Romania aderisse all'UE), non poteva svolgere la propria attività né fornire o ricevere servizi in alcuno degli Stati dell'area Schengen. Il suo ricorso, nel quale deduceva un'interferenza con il diritto di svolgere la sua attività professionale (protetta dall'articolo 8 CEDU concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare), è stato dichiarato inammissibile. Con la sua prima decisione camerale in materia d'inserimento nella banca dati del SIS e dei relativi effetti, la Corte EDU ha stabilito che il margine di apprezzamento goduto dagli Stati nella determinazione delle garanzie da fornire contro l'arbitrarietà è più ampio in relazione alle questioni riguardanti l'ingresso nel territorio nazionale, che rispetto a quelle concernenti le espulsioni.³⁴

La Corte EDU è stata inoltre chiamata a valutare gli effetti di un divieto di viaggio imposto a seguito dell'inserimento di una persona in un elenco di **sospetti terroristi** gestito dall'ONU nonché al fine di prevenire le violazioni del diritto dell'immigrazione domestico o straniero.

Esempio: il caso *Nada c. Svizzera*³⁵ riguardava un cittadino italo-egiziano residente a Campione d'Italia (enclave italiana in Svizzera), il cui nome era stato inserito nella "Federal Taliban Ordinance" dalle autorità svizzere, in applicazione delle sanzioni

33 Consiglio d'Europa, Commissione per gli affari giuridici e i diritti umani (2012), *The inadmissibility of restrictions on freedom of movement as punishment for political positions* [Inammissibilità delle restrizioni alla libertà di movimento come sanzione per le posizioni politiche], 1° giugno 2012 e risoluzione n. 1894 (versione provvisoria), adottata il 29 giugno 2012.

34 Corte EDU, decisione 2 febbraio 2010, *Dalea c. Francia* (n. 964/07).

35 Corte EDU, sentenza 12 settembre 2012, *Nada c. Svizzera* [CG], (n. 10593/08).

antiterroristiche del Consiglio di sicurezza dell'ONU. A causa di tale inserimento, il ricorrente non aveva potuto lasciare Campione d'Italia e i tutti i tentativi di far cancellare il suo nome dall'elenco erano stati respinti. La Corte EDU ha osservato che le autorità svizzere avevano goduto di un certo margine discrezionale nell'applicazione delle risoluzioni antiterroristiche dell'ONU. Ciononostante, la Corte ha ritenuto che la Svizzera avesse violato il diritto del ricorrente di cui all'articolo 8 CEDU, per non avere avvisato prontamente l'Italia o la Commissione sulle sanzioni istituita dall'ONU riguardo al fatto che non vi erano sospetti fondati sul ricorrente e per non aver adeguato gli effetti del regime sanzionatorio alla sua situazione particolare. Da ultimo, la Corte ha rilevato che la Svizzera aveva, altresì, violato l'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 8, in quanto il ricorrente non aveva potuto disporre di nessun mezzo di ricorso effettivo per ottenere la rimozione del proprio nome dall'elenco.

Esempio: Il caso *Stamose c. Bulgaria*³⁶ concerneva un cittadino di nazionalità bulgara, al quale le autorità bulgare avevano imposto un divieto di viaggiare di due anni per avere infranto la legge sull'immigrazione degli Stati Uniti. Pronunciandosi per la prima volta sulla compatibilità con l'Articolo 2, Protocollo n. 4 CEDU dei divieti di viaggio finalizzati alla prevenzione delle violazioni del diritto dell'immigrazione domestico o straniero, la Corte EDU ha ritenuto che il divieto totale e indiscriminato di viaggiare verso ogni paese straniero, imposto a causa della violazione della legge sull'immigrazione di un singolo paese, non fosse proporzionato.

1.4. Verifiche di frontiera

L'articolo 6 del [codice frontiere Schengen](#) impone che i compiti relativi alle verifiche di frontiera siano svolti nel pieno rispetto della dignità umana.³⁷ I controlli devono essere eseguiti in modo tale da non discriminare una persona sulla base del sesso, della razza o dell'origine etnica, della religione o delle convinzioni personali, della disabilità, dell'età o dell'orientamento sessuale. Per i cittadini di paesi terzi che godono dei diritti della libera circolazione (articolo 3 e articolo 7, paragrafo 6) esistono norme più favorevoli. L'Unione Europea ha istituito un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen ([regolamento \(UE\) n. 1053/2013](#)).

³⁶ Corte EDU, sentenza 27 Novembre 2012, *Stamose c. Bulgaria* (n. 29713/05).

³⁷ Cfr. CGUE, sentenza 17 gennaio 2012, causa C-23/12, *Mohamad Zakaria*.

Ai sensi della CEDU, si è ritenuto che l'obbligo per una donna musulmana di togliere il velo per un controllo dell'identità presso un consolato o per un Sikh di levarsi il turbante a un controllo di sicurezza aeroportuale non violi il loro diritto alla libertà di religione di cui all'articolo 9 CEDU.³⁸

Nel caso *Ranjit Singh c. Francia*, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha dichiarato che obbligare un Sikh a togliersi il turbante per scattare una sua fotografia identificativa ufficiale costituisce una violazione dell'articolo 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), respingendo l'argomentazione secondo cui l'obbligo di apparire a capo scoperto nelle fotografie identificative è necessario per proteggere la sicurezza e l'ordine pubblico. Secondo la logica seguita dal Comitato per i diritti umani, lo Stato non aveva spiegato perché il fatto d'indossare un turbante Sikh rendesse più difficile l'identificazione di una persona che indossa costantemente il turbante o come ciò potrebbe incrementare la possibilità di frode o di falsificazione dei documenti. Il Comitato, inoltre, ha tenuto conto del fatto che una fotografia identificativa senza turbante potrebbe comportare l'obbligo per la persona interessata di togliersi il turbante durante eventuali controlli d'identità.³⁹

1.5. Zone di transito

In alcune occasioni gli Stati hanno cercato di sostenere che le persone nelle zone di transito non rientrano nella loro giurisdizione.

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 4, paragrafo 4, della [direttiva rimpatri](#) stabilisce i diritti minimi che devono essere applicati anche a persone fermate o intercettate per il loro attraversamento irregolare della frontiera.

Ai sensi della CEDU, è possibile invocare la responsabilità dello Stato nel caso di persone che soggiornano in una zona di transito.

Esempio: nel caso *Amuur c. Francia*,⁴⁰ i ricorrenti erano stati trattenuti nella zona di transito di un aeroporto di Parigi. Le autorità francesi avevano sostenuto che, non essendo "entrati" in Francia, i ricorrenti non rientravano nella giurisdizione francese.

38 Corte EDU, decisione 11 gennaio 2005, *Phull c. Francia* (n. 35753/03); Corte EDU, decisione 4 marzo 2008, *El Morsli c. Francia* (n. 15585/06).

39 Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Ranjit Singh c. Francia*, comunicazioni nn. 1876/2000 e 1876/2009, pareri del 22 luglio 2011, paragrafo 8.4.

40 Corte EDU, sentenza 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia* (n. 19776/92), paragrafi 52-54.

La Corte EDU ha espresso il proprio disaccordo sul punto, concludendo che le disposizioni del diritto nazionale in vigore all'epoca dei fatti non garantivano sufficientemente il diritto dei ricorrenti alla libertà di cui all'articolo 5, comma 1, CEDU.⁴¹

1.6. Richiedenti asilo

Nell'ambito del diritto dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede il diritto di asilo all'articolo 18 e il divieto del respingimento all'articolo 19. L'articolo 78 TFUE stabilisce la creazione di un sistema europeo comune di asilo, che deve rispettare gli obblighi degli Stati a norma della Convenzione di Ginevra del 1951. Per applicare questa disposizione sono stati adottati diversi strumenti legislativi che tengono conto anche della protezione dal respingimento di cui all'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Benché l'articolo 18 della Carta garantisca il diritto di asilo, il diritto dell'UE non prevede alcuna modalità per agevolare l'arrivo dei richiedenti asilo. Le persone che desiderano chiedere asilo nell'UE sono principalmente cittadini di paesi che necessitano di visto per entrare nell'UE. Poiché queste persone spesso non hanno i requisiti per richiedere un visto ordinario, è possibile che attraversino la frontiera in maniera irregolare.

L'articolo 3, paragrafo 1, del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013) prevede che gli Stati membri esaminino qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e che tale domanda sia esaminata da un solo Stato membro. *L'acquis* dell'UE in materia di asilo si applica solo dal momento in cui una persona arriva alla frontiera, comprese le acque territoriali e le zone di transito (articolo 3, paragrafo 1, della [direttiva sulle procedure di asilo](#) (2013/32/UE)). L'articolo 6 di detta direttiva fornisce una disciplina dettagliata sull'accesso alle procedure di asilo. In particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, richiede agli Stati membri di registrare la domanda entro tre giorni lavorativi dalla presentazione della stessa, o in alternativa, entro sei giorni lavorativi se la domanda di protezione internazionale è stata presentata ad altre autorità preposte a ricevere tali domande ma non competenti per la registrazione. L'articolo 6, paragrafo 2, impone agli Stati di garantire che gli individui abbiano una effettiva possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale il prima possibile. Le garanzie contenute nella direttiva si attivano accedendo alle procedure e non si applicano alle persone che non possono raggiungere il territorio, la frontiera o una zona di transito.

⁴¹ Cfr. anche Corte EDU, sentenza 24 gennaio 2008, *Nolan e K c. Russia* (n. 2512/04); Corte EDU, sentenza 24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio* (nn. 29787/03 e 29810/03).

L'articolo 43 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) consente il trattamento delle domande di asilo alla frontiera. In quella sede, è possibile prendere decisioni sull'ammissibilità ma anche decisioni di merito nell'ambito di una procedura a norma dell'articolo 31, paragrafo 8 della direttiva. Anche alle procedure di frontiera si applicano i principi fondamentali e le garanzie propri delle domande di asilo presentate all'interno del territorio nazionale. Il paragrafo 2 dell'articolo 43 stabilisce inoltre che una decisione deve essere presa al massimo entro quattro settimane dalla presentazione della domanda. Trascorso inutilmente tale termine, il richiedente è ammesso nel territorio dello Stato membro. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 3, gli Stati devono astenersi dall'utilizzare le procedure di frontiera per i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari, sopravvissuti a stupri o a altre forme gravi di violenza, se non è possibile fornire loro un sostegno adeguato alla frontiera. L'articolo 25, paragrafo 6, lettera b), fissa alcuni limiti alla possibilità di trattare la domanda di asilo di un minore non accompagnato con la procedura di frontiera. Le disposizioni fino ad ora descritte non si applicano all'Irlanda e al Regno Unito, i quali rimangono vincolati dall'articolo 35 della versione del 2005 della [direttiva sulle procedure di asilo \(2005/85/CE\)](#).

Ai sensi della CEDU, non è previsto di per sé il diritto di asilo. Tuttavia, respingere una persona alla frontiera o altrove all'interno della giurisdizione di uno Stato, mettendola a rischio di subire torture o trattamenti disumani o degradanti, è vietato dall'articolo 3 CEDU. In casi estremi, un allontanamento, un'extradizione o un'espulsione possono sollevare un problema anche ai sensi dell'articolo 2 CEDU, che protegge il diritto alla vita.

L'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo ha esaminato svariati casi concernenti i cd. "rifugiati lasciati nel limbo", così definiti poiché nessun paese voleva assumersi la responsabilità di accordare loro l'ingresso nel proprio territorio al fine di consentire il trattamento delle loro domande.

Esempio: il caso *East African Asians* (cittadini delle ex colonie britanniche dell'Asia e dell'Africa orientale)⁴² riguardava la situazione dei soggetti titolari di passaporto britannico ma privi di diritto di soggiorno o di ingresso nel Regno Unito, che erano stati espulsi dai territori britannici in Africa e lasciati nel limbo. L'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo ha concluso che, a prescindere da qualsiasi considerazione sull'articolo 14 CEDU, la discriminazione fondata sulla razza poteva, in determinate circostanze, integrare essa stessa un trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 CEDU.

42 Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 6 marzo 1978, *East African Asians (cittadini britannici protetti) c. Regno Unito* (nn. 4715/70, 4783/71 e 4827/71).

1.7. Operazioni di respingimento in mare

L'accesso al territorio dell'UE e agli Stati membri del Consiglio d'Europa può avvenire per via aerea, terrestre o marittima. Le operazioni di sorveglianza alla frontiera effettuate in mare non solo devono rispettare i diritti umani e il diritto dei rifugiati, ma devono anche essere conformi al diritto internazionale del mare.

Le attività in alto mare sono disciplinate dalla Convenzione dell'ONU sul diritto del mare nonché dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) e dalla Convenzione internazionale sulla ricerca e salvataggio in mare (SAR). Tali strumenti prevedono il dovere di prestare assistenza e soccorso alle persone in difficoltà in mare. Il capitano di una nave, inoltre, è tenuto a portare le persone soccorse in mare in un "luogo sicuro".

In tale contesto, una delle questioni più controverse è dove sbarcare le persone soccorse o intercettate in mare.

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 12, letto in combinato disposto con l'articolo 3, e con l'articolo 3bis⁴³ del **codice frontiere Schengen**, stabilisce che le attività di gestione delle frontiere devono rispettare il principio di non respingimento. Vista la complessità della questione, l'UE ha adottato orientamenti diretti a fornire assistenza a Frontex nell'attuazione delle operazioni in mare.⁴⁴ La CGUE ha annullato gli orientamenti e la Commissione europea ha conseguentemente presentato una nuova proposta di regolamento.⁴⁵

Esempio: nel caso *Parlamento europeo c. Consiglio*,⁴⁶ il Parlamento europeo aveva invitato la CGUE a pronunciarsi sulla legittimità degli orientamenti destinati alle operazioni Frontex in mare (**decisione 2010/252/UE del Consiglio**). Gli orientamenti erano stati adottati nel quadro della procedura di comitatologia disciplinata dall'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE, senza il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo. La CGUE li ha annullati, dichiarando, tuttavia, che essi sarebbero rimasti in vigore fino alla loro sostituzione. La CGUE ha evidenziato che le norme

43 L'articolo 3bis è stato introdotto dal **regolamento (UE) n. 610/2013** del 26 giugno 2013 che modifica il codice frontiere Schengen, GU L 182 del 29.6.2013, pagg. 1-18.

44 **Decisione 2010/252/UE** del Consiglio, 26 aprile 2010, GU L 111 del 4.5.2010, pagg. 20-26.

45 Commissione europea, **COM(2013) 197 final**, Bruxelles, 12 aprile 2013.

46 CGUE, sentenza 5 settembre 2012, causa C-355/10, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, paragrafi 63-85.

approvate contenevano elementi essenziali della sorveglianza delle frontiere marittime esterne, e che, di conseguenza, comportando scelte politiche, avrebbero dovuto essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, in seno alla quale il Parlamento è co-legislatore. La Corte ha, inoltre, osservato che le nuove misure contenute nella decisione contestata erano tali da influire sulle libertà personali e sui diritti fondamentali delle persone, e che pertanto, anche per questo motivo, sarebbe stato necessario seguire la procedura ordinaria. A parere della Corte, il fatto che le disposizioni contenute nella Parte II (“Orientamenti per le situazioni di ricerca e soccorso e per lo sbarco nell’ambito di operazioni alle frontiere marittime coordinate dall’Agenzia”) dell’allegato alla decisione del Consiglio 2010/252/CE fossero chiamate “orientamenti” e considerate “non vincolanti” dall’articolo 1 non poteva rimettere in discussione la loro classificazione quali regole essenziali.

Ai sensi della CEDU, la Convenzione si applica a tutti coloro che rientrano “nella giurisdizione” di uno Stato membro del Consiglio d’Europa. In più occasioni, la Corte EDU ha dichiarato⁴⁷ che le persone possono rientrare nella giurisdizione di uno Stato quando questi esercita su di loro un controllo in alto mare. In un caso del 2012 contro l’Italia, la Grande Camera della Corte EDU si è pronunciata sui diritti dei migranti che cercano di raggiungere il suolo europeo e sui doveri che incombono sugli Stati in queste circostanze.

Esempio: nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*,⁴⁸ i ricorrenti erano parte di un gruppo di circa 200 migranti, tra cui richiedenti asilo e altre persone, che era stato intercettato dalla Guardia costiera italiana in alto mare, e più precisamente all’interno della zona di ricerca e soccorso di Malta. Senza che fosse data loro alcuna opportunità di chiedere asilo, i migranti erano stati respinti sommariamente in Libia, nel quadro di un accordo concluso tra Libia e Italia. I loro nomi e le loro nazionalità non erano stati registrati. La Corte EDU ha osservato che la situazione in Libia era ben nota e facilmente verificabile sulla base di svariate fonti. Essa ha, quindi, ritenuto che le autorità italiane erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza che i ricorrenti, una volta respinti in Libia come migranti irregolari, sarebbero stati sottoposti a trattamenti proibiti dalla CEDU e privati di ogni tipo di protezione. Le autorità italiane inoltre sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che non vi erano garanzie sufficienti a tutelare i ricorrenti dal rischio di essere arbitrariamente respinti verso i loro paesi d’origine, tra cui figuravano Somalia ed Eritrea. Esse avrebbero dovuto prestare particolare riguardo alla carenza di una qualsivoglia procedura d’asilo nonché

47 Corte EDU, sentenza 11 gennaio 2001, *Xhavara e a. c. Italia e Albania* (n. 39473/98); Corte EDU, sentenza 29 marzo 2010, *Medvedyev e a. c. Francia* [CG], (n. 3394/03).

48 Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* [CG], (n. 27765/09).

all'impossibilità di far riconoscere alle autorità libiche lo status di rifugiato garantito dall'ACNUR.

La Corte EDU ha ribadito che l'Italia non poteva dirsi esonerata dal rispetto dei suoi obblighi ai sensi dell'articolo 3 CEDU per il solo fatto che i ricorrenti non avessero chiesto asilo o descritto i rischi affrontati a causa dell'assenza di un sistema di asilo in Libia. Essa ha, inoltre, rimarcato che le autorità italiane avrebbero dovuto accertare in che modo le autorità libiche tenevano fede ai loro obblighi internazionali di protezione dei rifugiati. Pertanto, il trasferimento dei ricorrenti in Libia, avendo esposto i ricorrenti al rischio di respingimento, aveva costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU.

1.8. Mezzi di ricorso

Per quanto riguarda i mezzi di ricorso, il capitolo 4 sulle garanzie procedurali esaminerà l'argomento con maggiore dovizia di particolari, mentre il capitolo 6 affronterà il tema dei ricorsi nel contesto della privazione della libertà.

Secondo il diritto dell'UE, alcuni strumenti – come il [codice dei visti](#) (articolo 32, paragrafo 3, e articolo 34, paragrafo 7), il [codice frontiere Schengen](#) (articolo 13) e la direttiva sulle procedure di asilo (articolo 46) – contengono disposizioni relative ad appelli e ricorsi specifici. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, inoltre, offre una protezione più generale. Tutte le persone che sostengono di essere state vittime di una violazione dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione, compresa la violazione di una disposizione della Carta, devono automaticamente avere accesso a un mezzo di ricorso efficace che comprenda una "tutela giurisdizionale effettiva" contro un rifiuto di accesso al territorio o di accesso alla procedura in questione.

Ai sensi della CEDU, tutti coloro il cui accesso al territorio o alle procedure ricada, presumibilmente, nell'ambito dei diritti garantiti dalla CEDU devono avere accesso a un mezzo di ricorso efficace dinanzi a un'autorità nazionale, come previsto dall'articolo 13 CEDU. Per esempio, nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*, la Corte EDU ha constatato la mancanza di un simile gravame perché i migranti sono stati rimpatriati in Libia senza che fosse loro data la possibilità di impugnare il provvedimento di respingimento.

Punti salienti

- Gli Stati hanno il diritto di accordare o rifiutare ai cittadini stranieri l'ingresso nel loro territorio. Nel prendere tali decisioni, gli Stati devono agire nel rispetto del diritto dell'UE, della CEDU e delle garanzie applicabili in materia di diritti umani (cfr. [introduzione](#) al presente capitolo).
- Il diritto dell'UE stabilisce norme comuni per gli Stati membri dell'UE in materia di rilascio di visti per soggiorni di breve durata (cfr. [paragrafo 1.1](#)).
- Il diritto dell'UE prevede garanzie riguardo all'attuazione del controllo di frontiera (cfr. [paragrafo 1.4](#)) e alle attività di sorveglianza di frontiera, in particolare alle frontiere marittime (cfr. [paragrafo 1.7](#)).
- Il diritto dell'UE, e in particolare l'*acquis* di Schengen, consente alle persone di circolare liberamente senza controlli di frontiera all'interno dell'area concordata (cfr. [paragrafo 1.1](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, un divieto di ingresso emesso nei confronti di una persona da un solo Stato dell'area Schengen può impedire a quest'ultima di accedere all'intera area Schengen (cfr. [paragrafo 1.3](#)).
- La Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede il diritto di asilo e vieta il respingimento. L'*acquis* dell'UE sull'asilo si applica dal momento in cui una persona arriva a una frontiera dell'UE (cfr. [paragrafo 1.6](#)).
- In alcune circostanze, la CEDU impone dei limiti al diritto di uno Stato di trattenere o respingere un migrante alla frontiera (cfr. l'introduzione al presente capitolo e i [paragrafi 1.5 e 1.6](#)), indipendentemente dal fatto che il migrante si trovi in una zona di transito o comunque rientrante nella giurisdizione di quello Stato. Allo Stato può inoltre essere chiesto di fornire un mezzo di ricorso con cui la presunta violazione della CEDU possa essere esaminata da un'autorità nazionale (cfr. [paragrafi 1.7 e 1.8](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione "**Approfondimenti**" a pagina [245](#).

2

Status e documentazione associata



Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 9 (diritto di rimanere) Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 6 (documentazione)	Richiedenti asilo	Corte EDU, <i>Saadi c. Regno Unito</i> , 2008 e <i>Suso Musa c. Malta</i> , 2013 (ingresso ritenuto non autorizzato fino all'ottenimento di una formale autorizzazione)
Direttiva qualifiche (2011/95/UE)	Rifugiati riconosciuti e beneficiari di protezione sussidiaria	CEDU, articolo 3 (proibizione della tortura)
Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani (2004/81/CE) Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE)	Vittime della tratta di esseri umani e di condizioni lavorative di particolare sfruttamento	Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, articolo 14 (possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno anche in ragione della situazione personale della vittima) Corte EDU, <i>Rantsev c. Cipro e Russia</i> , 2010 (vittima di nazionalità russa della tratta di esseri umani a Cipro)
	Destinatari di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento di procedura della Corte EDU	Corte EDU, <i>Mamatkulov e Askarov c. Turchia</i> , 2005 e <i>Savridin Dzhurayev c. Russia</i> , 2013 (estradizione nonostante l'indicazione da parte della Corte EDU delle misure ex articolo 39 del suo regolamento)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE) CG, C-357/09, <i>Kadzoev</i> , 2009. CGUE, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i> , 2011	Migranti in situazione irregolare	Corte EDU, <i>Kurić c. Slovenia</i> , 2012 (privazione illegittima di permessi di soggiorno)
Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE)	Soggiornanti di lungo periodo	Convenzione europea del Consiglio d'Europa di stabilimento, 13 dicembre 1955
Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara del 1970, articolo 41 (clausola di <i>standstill</i>) Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia (privilegi per componenti del nucleo familiare)	Cittadini turchi	
Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)	Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE	
CGUE, C-135/08, <i>Rottmann</i> , 2010 (perdita della cittadinanza dell'Unione)	Apolidi	

Introduzione

Il presente capitolo si occupa dello status e della documentazione di diversi gruppi di migranti.

Per molti migranti, la mancanza di status o di documentazione a supporto del loro status può essere fonte di varie problematiche, come per esempio il diniego di accesso a servizi pubblici o privati o al mercato del lavoro. Il diritto dell'UE prevede disposizioni dettagliate e cogenti in materia di status e documentazione, l'inosservanza delle quali comporta una violazione del diritto dell'UE. La Corte EDU può essere chiamata a valutare se l'assenza di status o di documentazione interferisca con il godimento di un diritto previsto dalla CEDU di un determinato soggetto e, in caso affermativo, se detta interferenza sia giustificata.

Qualora lo Stato ospitante non abbia concesso alcuna autorizzazione formale, quest'ultimo può considerare irregolare la presenza di un cittadino di un paese terzo sul proprio territorio. Sia il diritto dell'UE sia il diritto della CEDU, tuttavia, definiscono le circostanze in cui la presenza di un cittadino di un paese terzo deve obbligatoriamente essere considerata regolare, pur non essendo stata "autorizzata" dallo Stato interessato (cfr. [paragrafi 2.2 e 2.5](#)). Alcuni diritti previsti dal diritto dell'UE, dalla CEDU, dalla Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea e dalla CSE sono accordati solo a coloro la cui presenza in uno specifico paese sia regolare (cfr. [capitolo 8](#)).

Il diritto dell'UE può disporre espressamente il riconoscimento o la concessione di un particolare tipo di status. Può altresì rendere obbligatorio il rilascio di specifica documentazione (cfr. [paragrafi 2.1, 2.2 e 2.8](#)). Se un soggetto ha diritto a un determinato status o a un determinato documento ai sensi del diritto dell'UE o al diritto nazionale, la mancata concessione dello status o il mancato rilascio della documentazione costituisce una violazione del diritto dell'UE.

La CEDU non prescrive espressamente a uno Stato di concedere ad un migrante un determinato status o di rilasciare a suo favore una specifica documentazione. In alcuni casi, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 CEDU) può imporre agli Stati di riconoscere lo status, autorizzare il soggiorno o rilasciare documentazione nei confronti di un migrante. Tuttavia, l'articolo 8 non può essere interpretato nel senso di garantire di per sé il diritto a un particolare tipo di permesso di soggiorno. Ove la legislazione nazionale ne preveda svariati tipi, la Corte EDU è normalmente chiamata ad analizzare le implicazioni legali e pratiche del rilascio di uno specifico permesso.⁴⁹

2.1. Richiedenti asilo

I richiedenti asilo chiedono protezione internazionale in quanto non possono rientrare o essere rimpatriati nel loro paese di origine, dove hanno il timore fondato di subire persecuzioni o sono a rischio di subire maltrattamenti o altri danni gravi (cfr. [capitolo 3](#)).

Secondo il diritto dell'UE, i richiedenti asilo sono definiti "richiedenti la protezione internazionale". La loro situazione è disciplinata dall'acquis in materia di asilo. Tutti gli strumenti pertinenti all'acquis in materia di asilo e gli Stati in cui trovano applicazione sono elencati nell'[Allegato 1](#). Nel [capitolo 1](#) si tratta dell'accesso alla procedura di asilo. Questa sezione si occupa dei richiedenti asilo sulle cui domande di protezione internazionale non è stata ancora adottata una decisione definitiva. Il diritto dell'UE vieta l'allontanamento di un richiedente asilo fintantoché non sia stata adottata una decisione sulla domanda di asilo. L'articolo 9, paragrafo 1, della [direttiva sulle procedure di asilo \(2013/32/UE\)](#) dispone che la presenza di un richiedente asilo nel territorio di uno Stato membro dell'UE sia regolare e stabilisce che i richiedenti sono "autorizzati a rimanere nello Stato

⁴⁹ Corte EDU, sentenza 6 dicembre 2007, *Liu c. Russia* (n. 42086/92), paragrafo 50.

membro” ai fini della procedura fino a che non sia stata presa una decisione dall’autorità competente. Vi sono alcune eccezioni, come ad esempio il caso delle domande reiterate.

Il diritto alla documentazione per i richiedenti asilo è stabilito nella [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE); cfr. [Allegato 1](#) per informazioni sugli Stati membri che ne sono vincolati). L’articolo 6 della direttiva stabilisce che, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo, ai richiedenti sia rilasciato un documento 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. A norma dell’articolo 6, paragrafo 2, gli Stati possono escludere l’applicazione del presente articolo quando il richiedente è in stato di trattenimento o alla frontiera.

La **CEDU** non prevede una disposizione corrispondente che disciplini lo status dei richiedenti asilo nel periodo in cui le loro domande di protezione sono in corso di elaborazione. Pertanto, sarà necessario valutare se, secondo il diritto nazionale, i richiedenti asilo siano autorizzati a rimanere nel territorio in questo lasso di tempo.

L’articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU consente il trattenimento di un richiedente asilo per impedirgli di entrare in maniera irregolare nel territorio di uno Stato. Secondo la Corte EDU, un ingresso rimane irregolare fintantoché esso non sia stato formalmente autorizzato dalle autorità nazionali.

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito*⁵⁰ la Corte EDU ha ritenuto che un ingresso rimane irregolare fino a quando non sia stato formalmente autorizzato dalle autorità nazionali. Nel presente caso, la Corte ha concluso per la non violazione dell’articolo 5, comma 1, allorché un richiedente asilo è stato regolarmente trattenuto, in pendenza della sua domanda di asilo, in condizioni idonee per sette giorni.

Esempio: nel caso *Suso Musa c. Malta*,⁵¹ tuttavia, la Corte EDU ha precisato che qualora uno Stato, di propria iniziativa o comunque in attuazione del diritto dell’UE, sia andato al di là delle proprie obbligazioni giuridiche e abbia così posto in essere una legislazione che esplicitamente autorizza l’ingresso o la permanenza di immigrati in pendenza di una decisione sulla loro domanda di asilo, qualsiasi misura di trattenimento applicata al fine di prevenire un ingresso non autorizzato potrebbe

50 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [CG], (n. 13229/03), paragrafo 65.

51 Corte EDU, sentenza 23 luglio 2013, *Suso Musa c. Malta* (n. 42337/12).

sollevare una questione circa la legittimità della detenzione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f) CEDU.

L'articolo 2 del Protocollo n. 4 CEDU verte sui diritti di libera circolazione di coloro che si trovano "regolarmente" in uno Stato, mentre l'articolo 1 del Protocollo n. 7 prevede determinate garanzie procedurali contro l'espulsione di coloro che si trovano "regolarmente" sul territorio di uno Stato. Una persona, tuttavia, può perdere il suo status "regolare".

Esempio: Dinanzi alla Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani,⁵² il governo tedesco aveva riconosciuto che i richiedenti asilo dovessero considerarsi legalmente residenti per la durata della loro procedura di asilo. Nel caso *Omwenyeki c. Germania*,⁵³ tuttavia, la Corte EDU ha accolto l'argomentazione del governo secondo cui il ricorrente, avendo violato le condizioni che lo Stato aveva imposto al suo soggiorno di durata limitata – vale a dire, l'obbligo di rimanere nel territorio di una determinata città – aveva perso il suo status "regolare", con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 CEDU.

2.2. Rifugiati riconosciuti e soggetti riconosciuti come aventi necessità di protezione sussidiaria

Nell'ambito del diritto dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto all'asilo (articolo 18) e quindi va oltre il diritto di richiesta di asilo. Coloro che soddisfano i requisiti richiesti per la concessione dello status di rifugiati hanno diritto a che tale status sia loro riconosciuto. Gli articoli 13 (status di rifugiato) e 18 (status di protezione sussidiaria per coloro che necessitano di protezione internazionale, ma che non hanno richiesto lo status di rifugiato) della [direttiva qualifiche](#) (2011/95/UE) prevedono un espresso diritto alla concessione dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Le persone cui è concessa la protezione internazionale possono perdere il loro status qualora subentri un effettivo miglioramento della situazione nel loro paese di origine (cfr. [paragrafo 3.1.8](#)).

52 Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, CCPR/C/DEU/2002/5, 4 Dicembre 2002.

53 Corte EDU, decisione 20 novembre 2007, *Omwenyeki c. Germania* (n. 44294/04).

L'articolo 24 della stessa direttiva disciplina il diritto alla documentazione. Le persone alle quali è stato riconosciuto il bisogno della protezione internazionale hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno della durata di tre anni per i rifugiati e di un anno per i beneficiari della protezione sussidiaria. L'articolo 25 autorizza i rifugiati e, in determinati casi, i beneficiari della protezione sussidiaria all'ottenimento di documenti di viaggio.

Ai sensi della CEDU non esiste un diritto di asilo come quello previsto all'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, la Corte EDU non può esaminare se il diniego o il ritiro dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951⁵⁴ o il mancato riconoscimento del diritto di asilo secondo la **direttiva qualifiche**⁵⁵ sia contrario alla CEDU. La Corte EDU può, tuttavia, valutare se l'allontanamento di uno straniero lo esporrebbe a un reale pericolo di essere sottoposto a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU o ad altre specifiche disposizioni della CEDU (cfr. **capitolo 3**).⁵⁶

2.3. Vittime della tratta di esseri umani e di condizioni lavorative di particolare sfruttamento

Nell'ambito del diritto dell'UE, la **direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (2009/52/CE)** criminalizza alcune forme di occupazione illecita di migranti che versano in una situazione irregolare. Nel caso di lavoratori che sono minori o di lavoratori che sono soggetti a condizioni lavorative di particolare sfruttamento possono essere loro rilasciati permessi di soggiorno di durata limitata al fine di agevolarli a esporre denuncia contro i loro datori di lavoro (articolo 13).

La **direttiva 2004/81/CE** del Consiglio riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare consente un periodo di riflessione durante il quale la vittima non può essere espulsa. Essa impone, altresì, agli Stati membri dell'UE di rilasciare un permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani che collaborano con le autorità (rispettivamente articoli 6 e 8). Il permesso dev'essere valido per almeno sei mesi ed è rinnovabile. Pur non occupandosi direttamente di permessi di soggiorno

54 Corte EDU, sentenza 17 dicembre 1996, *Ahmed c. Austria* (n. 25964/94), 17 dicembre 1996, paragrafo 38.

55 Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07), paragrafo 226 (relativo all'articolo 15 della direttiva qualifiche).

56 Corte EDU, sentenza 17 luglio 2008, *NA. c. Regno Unito* (n. 25904/07), paragrafi 106-107.

destinati alle vittime, la [direttiva sulla tratta di esseri umani](#) (2011/36/UE) impone l'adozione di misure di assistenza e sostegno prima, durante e dopo la conclusione di un procedimento penale (articolo 11). Tuttavia, qualora non sia previsto un procedimento contro i trafficanti o la vittima non abbia collaborato con le autorità inquirenti, non esiste alcuna chiara obbligazione nei confronti di uno Stato membro dell'UE affinché esso conceda un permesso di soggiorno.

Ai sensi della CEDU, la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato di cui all'articolo 4 CEDU può, in determinati casi, imporre agli Stati di effettuare indagini sul sospetto di tratta di esseri umani e di adottare misure volte a proteggere le vittime effettive o potenziali.

Esempio: il caso *Rantsev c. Cipro e Russia*⁵⁷ avviato dinanzi alla Corte EDU riguardava una cittadina russa vittima della tratta di esseri umani a Cipro. La Corte ha ritenuto che Cipro non avesse adempiuto ai suoi obblighi positivi di cui all'articolo 4 CEDU per due motivi: in primo luogo, per non aver adottato un sistema legislativo e amministrativo idoneo alla lotta contro la tratta di esseri umani; in secondo luogo, perché la polizia non aveva adottato alcuna misura operativa volta a proteggere la vittima da tale tratta. La Corte EDU ha inoltre stabilito che le autorità russe non avevano effettuato alcuna indagine efficace sul reclutamento della vittima da parte dei trafficanti, avvenuto sul territorio russo, e che tale omissione aveva avuto gravi conseguenze alla luce delle circostanze della partenza della vittima dalla Russia e della sua successiva morte a Cipro.

Ai sensi della CEDU, negli Stati che hanno aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, le autorità devono consentire alla presunta vittima un periodo di recupero e di riflessione, durante il quale essa non può essere espulsa (articolo 14). Qualora le autorità competenti abbiano "ragionevoli motivi" per credere che una persona sia stata vittima della tratta di esseri umani, essa non può essere allontanata dal proprio territorio, fintantoché la procedura d'identificazione come vittima del reato non si sia conclusa (articolo 10, comma 2). L'autorità competente può rilasciare alle vittime un permesso di soggiorno rinnovabile se ritiene che ciò sia necessario a motivo della loro situazione personale o ai fini delle indagini penali (articolo 14, comma 1). Le disposizioni mirano a garantire che le vittime della tratta di esseri umani non rischino di essere rimpatriate nei loro paesi senza aver ricevuto idonea assistenza (cfr. anche [capitolo 9](#) sui gruppi vulnerabili e, per l'elenco delle ratifiche, [Allegato 2](#)).

⁵⁷ Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia* (n. 25965/04), paragrafo 284.

2.4. Persone colpite da misure cautelari ex articolo 39

Quando viene proposto un ricorso dinanzi alla Corte EDU, quest'ultima può decidere di indicare ad uno Stato le misure cautelari che ritiene debbano essere adottate durante la disamina del caso.⁵⁸ Tali misure vengono solitamente denominate "misure cautelari ex articolo 39",⁵⁹ e spesso consistono nell'invitare uno Stato a non rimpatriare soggetti in paesi che li esporrebbero al rischio di morte, tortura o altri maltrattamenti. In molti casi ciò riguarda i richiedenti asilo, la cui domanda è stata definitivamente respinta e che hanno esaurito tutti i diritti di ricorso previsti dal diritto nazionale. In alcuni Stati, può non essere chiaro lo status di gode un soggetto destinatario di una misura cautelare ex articolo 39, volta ad impedire il suo allontanamento in pendenza del caso.⁶⁰ A prescindere dalla questione relativa allo status, lo Stato espellente ha l'obbligo di conformarsi alla misura ex articolo 39 indicata dalla Corte EDU.

Esempio: nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*,⁶¹ lo Stato convenuto aveva estradato i ricorrenti in Uzbekistan, nonostante la misura cautelare ex articolo 39 indicata dalla Corte EDU. Le circostanze del caso di specie avevano chiaramente dimostrato che, a causa dell'estradizione, la Corte non aveva potuto procedere ad un congruo esame delle doglianze dei ricorrenti, come invece richiesto ai sensi di una prassi consolidata sviluppatasi in tali casi, di fatto impedendo alla Corte di proteggere i ricorrenti da eventuali violazioni della CEDU. Ai sensi dell'articolo 34 CEDU, gli Stati contraenti si sono impegnati ad astenersi da ogni atto o omissione che possa ostacolare l'esercizio effettivo del diritto di ciascuna persona a presentare un ricorso individuale. Ne consegue che il mancato rispetto delle misure provvisorie da parte di uno Stato contraente deve essere considerato come un impedimento ad un effettivo esame della doglianza del ricorrente da parte della Corte EDU, nonché come un ostacolo all'esercizio effettivo del diritto ad un ricorso individuale, integrando, quindi, una violazione dell'articolo 34 della Convenzione.

58 Corte EDU, *Regolamento della Corte*, nella versione in vigore dal 1° settembre 2012, articolo 39.

59 Per informazioni più specifiche su come proporre una richiesta ai sensi dell'articolo 39, cfr. ACNUR (2012).

60 Corte EDU, sentenza 18 aprile 2013, *Azimov c. Russia*, No. 67474/11, 18 April 2013.

61 Corte EDU, sentenza 4 febbraio 2005, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [CG], (nn. 46827/99 e 46951/99).

Esempio: nel caso *Savridin Dzhurayev c. Russia*,⁶² il richiedente era stato forzatamente trasferito in Tagikistan nell'ambito di un'operazione speciale condotta da agenti di Stato russi, in spregio ad una misura provvisoria decisa dalla Corte EDU. A fronte del mancato rispetto da parte dello Stato convenuto di tale misura provvisoria, il richiedente era stato esposto a un rischio di maltrattamento in Tagikistan e la Corte stessa non aveva potuto assicurargli il beneficio pratico ed effettivo dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 3 CEDU. Oltre all'articolo 3 era quindi stato violato anche l'articolo 34 della Convenzione. La Corte EDU ha ordinato allo Stato convenuto di adottare concrete misure di riparazione al fine di proteggere il richiedente dai rischi esistenti per la sua vita e la sua salute cui era sottoposto nella giurisdizione straniera. Inoltre, alla luce di ripetuti episodi dello stesso genere, la Corte EDU ha ordinato allo Stato convenuto di far fronte, senza ritardo, a questo problema ricorrente adottando misure generali decisive idonee a garantire l'effettiva protezione delle potenziali vittime in linea con le misure transitorie adottate dalla Corte.

2.5. Migranti in una situazione irregolare

La presenza di coloro che hanno fatto ingresso o permangono in uno Stato senza autorizzazione o giustificazione legale è considerata irregolare o illegale. Una presenza irregolare o illegale può verificarsi in molti modi, che si estendono dall'ingresso clandestino all'allontanamento volontario dal domicilio coatto, sino ad includere l'impossibilità di rinnovo di un permesso di soggiorno precedentemente regolare, a causa di un sopraggiunto mutamento della propria situazione personale. La mancanza di uno status regolare spesso compromette la possibilità di beneficiare di altri diritti procedurali e sostanziali (cfr. [paragrafo 8.6](#) sull'accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale).

Secondo il diritto dell'UE, in particolare alla luce della [direttiva rimpatri](#) (2008/115/CE; cfr. [Allegato 1](#) per gli Stati membri dell'UE vincolati dalla direttiva), i cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare, non possono più rimanere nel limbo. Gli Stati membri dell'UE vincolati dalla direttiva sono tenuti a regolarizzare il loro soggiorno oppure ad adottare una decisione di rimpatrio.

Ricadono nella portata applicativa della direttiva tutte le persone che non dispongono di un'autorizzazione legale al soggiorno. Nei loro confronti, l'articolo 6 della direttiva rimpatri impone agli Stati membri dell'UE di adottare una "decisione di rimpatrio". Tuttavia, l'articolo 6, paragrafo 4, stabilisce i casi in cui gli Stati sono esonerati da tale obbligo. Oltre a

⁶² Corte EDU, sentenza 25 aprile 2013, *Savridin Dzhurayev c. Russia* (n. 71386/10).

motivi umanitari o di altra natura, il soggiorno può essere regolarizzato anche per urgenti questioni legate alla vita privata o familiare, garantita dall'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dall'articolo 8 CEDU (cfr. capitolo 5 sulla vita familiare).

Esempio: nel caso *M. Ghevondyan*⁶³ del 4 giugno 2012, il Consiglio di Stato francese (*Conseil d'Etat*) ha ritenuto che l'articolo 6 della direttiva rimpatri non imponesse alle autorità competenti degli Stati membri l'obbligo di adottare sistematicamente una decisione di rimpatrio nei confronti dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. All'articolo 6, paragrafo 4, la direttiva prevede una serie di eccezioni e deroghe rispetto all'articolo 6, paragrafo 1, con la conseguenza che le decisioni di rimpatrio non possono essere adottate in maniera automatica. Le autorità amministrative hanno l'obbligo di valutare la situazione personale e familiare dello straniero e di tenere conto di tutte le circostanze che potrebbero ostacolare un provvedimento di espulsione, tra cui, come specificato all'articolo 5 della direttiva, vi sono gli interessi del bambino, la vita familiare e le condizioni di salute dello straniero. Conseguentemente, qualora lo straniero faccia ricorso a uno di questi argomenti, gli organi giurisdizionali interni sono tenuti a esaminare la legittimità della decisione alla luce delle ripercussioni sulla situazione personale di quest'ultimo.

Consentire alle persone di rimanere in pendenza della procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione che conferisce il diritto a soggiornare è possibile (articolo 6, paragrafo 5), ma non obbligatorio, come invece nel caso dei richiedenti asilo. Il citato articolo non affronta la questione dello status di queste persone. Dal dodicesimo considerando della direttiva rimpatri, emerge la consapevolezza di una situazione comune, e cioè dell'impossibilità di allontanare taluni cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare. Lo stesso considerando precisa, inoltre, che gli Stati dovrebbero fornire una conferma scritta della situazione di costoro; quest'aspetto, tuttavia, non trova eco nella parte precettiva della direttiva. La situazione è più grave per coloro che sono stati rimessi in libertà essendo terminato il trattenimento della durata massima consentita (cfr. capitolo 6 sul trattenimento) ma che continuano a non avere un permesso di soggiorno.⁶⁴

Esempio: nella causa *Kadzoev*,⁶⁵ un richiedente asilo ceceno, la cui domanda era stata rigettata in Bulgaria, non potendo essere allontanato era stato rimesso in libertà dopo che una sentenza della CGUE aveva chiarito che il diritto dell'UE non poteva in alcun

63 Francia, Consiglio di Stato francese (*Conseil d'Etat*), *M. Ghevondyan*, n. 356505, 4 giugno 2012.

64 Sulla situazione delle persone non allontanate, cfr. FRA (2011b), capitolo 2.

65 CG, sentenza 30 novembre 2009, causa C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, Racc. pag. I-11189.

caso autorizzare un superamento del periodo massimo di trattenimento. Tuttavia, una volta liberato, il ricorrente si era trovato senza status, privo di documenti e di mezzi di sussistenza. Il diritto bulgaro, infatti, non prevedeva che gli fosse riconosciuto alcun tipo di status, nonostante egli non potesse essere espulso.

Ai sensi della CEDU, la Convenzione non prevede alcun diritto alla concessione di uno specifico status o al rilascio della relativa documentazione in un paese ospitante; tuttavia in determinate circostanze, un rifiuto può violare la CEDU, se basato su motivi discriminatori.

Esempio: nel caso *Kiyutin c. Russia*,⁶⁶ un cittadino uzbeko che si era sposato con una donna russa, da cui aveva avuto un figlio, aveva chiesto un permesso di soggiorno alle autorità russe. Il permesso gli era stato rifiutato sulla base del fatto che l'uomo era risultato positivo al test dell'HIV. La Corte EDU, sottolineando la particolare vulnerabilità delle persone affette da HIV, ha ammesso che la malattia potesse equivalere a una forma di disabilità. La disposizione di carattere generale prevista dalla legislazione nazionale, che imponeva la deportazione di cittadini di paesi terzi sieropositivi, non lasciava spazio ad alcuna valutazione personalizzata della specifica situazione del singolo individuo e, pertanto, è stata ritenuta non oggettivamente giustificata. Di conseguenza, la Corte ha statuito che il richiedente era stato vittima di discriminazione sulla base delle sue condizioni di salute ed ha concluso per una violazione dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con l'articolo 8.

Ai sensi della CSE, il campo di applicazione *ratione personae* è limitato ai cittadini di altri Stati membri che siano legalmente residenti o che lavorino regolarmente nel territorio. Tuttavia, il CEDS ha ritenuto che determinati diritti, a causa della loro natura fondamentale e del loro legame con la dignità umana, si applichino a tutte le persone presenti nel territorio, ivi compresi i migranti irregolari. Tra questi diritti, si annoverano il diritto all'assistenza medica,⁶⁷ il diritto all'accoglienza⁶⁸ e il diritto all'istruzione.⁶⁹

66 Corte EDU, sentenza 10 marzo 2011, *Kiyutin c. Russia* (n. 2700/10).

67 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, (ricorso n. 14/2003), 8 settembre 2004, merito.

68 CEDS, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, (ricorso n. 47/2008), 20 ottobre 2009, merito.

69 CEDS, conclusioni 2011, introduzione generale, gennaio 2012, paragrafo 10, dichiarazione d'interpretazione dell'articolo 17, paragrafo 2.

2.6. Soggiornanti di lungo periodo

Nell'ambito del diritto dell'UE, la direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE come modificata dalla direttiva 2011/51/UE; cfr. Allegato 1 per gli Stati vincolati dalla direttiva) prevede il diritto allo status privilegiato di "soggiornante di lungo periodo" per i cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni in uno Stato membro dell'UE.⁷⁰ Tale diritto è condizionato al possesso di risorse stabili e regolari e di un'assicurazione malattia. Non esiste una giurisprudenza che verta sull'interpretazione dei citati requisiti; tuttavia, relativamente ai simili requisiti contenuti nella direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE; cfr. capitolo 5 sulla famiglia) la Corte ha optato per un'interpretazione restrittiva, sostenendo che il margine di manovra spettante allo Stato membro non debba essere usato in modo tale da compromettere l'obiettivo della direttiva.⁷¹

Ai sensi dell'articolo 11 della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, il conferimento di tale status comporta che i cittadini di paesi terzi godano dello stesso trattamento dei cittadini nazionali in alcuni importanti ambiti (cfr. capitolo 8 sui diritti economici e sociali).

Secondo la CGUE, gli Stati membri dell'UE non possono imporre contributi eccessivi e sproporzionati per la concessione di permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo e ai loro familiari, in quanto siffatte spese pregiudicherebbero il raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla direttiva, privandolo della sua efficacia.

Esempio: nella causa *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*,⁷² la CGUE ha ritenuto che i Paesi Bassi non avessero adempiuto agli obblighi derivanti dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, in quanto avevano imposto contributi eccessivi e sproporzionati (di importo variabile da 188 EUR a 830 EUR) a: (i) i cittadini di paesi terzi che chiedevano lo status di soggiornante di lungo periodo; (ii) i cittadini di paesi terzi che avevano acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo in un altro Stato membro dell'UE e che chiedevano di esercitare il loro diritto di soggiorno; (iii) i familiari di cittadini di paesi terzi che chiedevano il ricongiungimento. Più precisamente, la CGUE ha sottolineato che gli Stati membri non godono di un potere discrezionale illimitato nella riscossione di contributi da cittadini di paesi terzi

70 Cfr. anche la CGUE, sentenza 18 ottobre 2012, causa C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh*.

71 CGUE, sentenza 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun c. Ministro van Buitenlandse Zaken*, Racc. pag. I-01839, paragrafo 52.

72 CGUE, sentenza 26 aprile 2012, causa C-508/10, *Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi*, paragrafo 70.

al momento del rilascio di un permesso di soggiorno e né sono autorizzati a fissare importi che potrebbero ostacolare l'esercizio dei diritti sanciti dalla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo .

Ai sensi della CEDU, il soggiorno di lungo periodo è stato generalmente riconosciuto come un fattore di cui tenere conto qualora sia proposta un'espulsione (cfr. paragrafo 3.4).

Esempio: nel caso *Kurić c. Slovenia*,⁷³ la Corte EDU si è pronunciata sul registro dei residenti permanenti della Repubblica di Slovenia e sulla "cancellazione" da tale registro degli ex cittadini della Repubblica socialista federale di Jugoslavia (RSFJ), i quali erano ancora residenti permanenti ma non avevano chiesto la cittadinanza slovena entro il previsto termine di sei mesi. A detta "cancellazione" era conseguita l'apolidia o la perdita dei loro diritti di soggiorno⁷⁴. Gli stranieri che non erano cittadini di altre repubbliche della RSFJ non erano stati colpiti da tali misure. La Corte EDU ha ribadito che da un effettivo rispetto della vita privata o familiare possono derivare obblighi positivi, e ciò in particolar modo nel caso di migranti di lungo periodo come i ricorrenti, i quali erano stati illegittimamente "cancellati" dal registro dei residenti permanenti in violazione dell'articolo 8 CEDU. La Corte EDU ha, inoltre, rilevato che la differenza di trattamento tra gli stranieri non aventi la nazionalità della RSFJ e coloro che precedentemente erano stati cittadini della RSFJ aveva costituito una discriminazione in violazione dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con l'articolo 8.

La Convenzione europea di stabilimento del Consiglio d'Europa del 1955 ha previsto uno status privilegiato in tutti gli Stati membri per coloro che sono soggiornanti di lungo periodo, ma solo per i cittadini di Stati che hanno aderito alla Convenzione.

2.7. Cittadini turchi

L'Accordo di Ankara firmato nel 1963 e il relativo Protocollo addizionale del 1970 rafforzarono i rapporti economici e commerciali tra quella che allora era la Comunità economica europea (CEE) e la Turchia, alla luce di una possibile adesione di quest'ultima alla CEE. L'accordo ha costituito oggetto di oltre 40 sentenze della CG e successivamente della CGUE, oltre a essere stato integrato da un certo numero di decisioni del Consiglio di

73 Corte EDU, sentenza 26 giugno 2012, *Kurić e a. c. Slovenia* [GC], (n. 26828/06).

74 La Slovenia non ha aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2006 sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati.

associazione, alcune delle quali vertenti sullo status dei numerosi cittadini turchi presenti sul territorio degli Stati dell'UE. L'accordo non conferisce ai cittadini turchi alcun diritto sostanziale d'ingresso o di soggiorno in uno Stato membro dell'UE; tuttavia, coloro che svolgono un lavoro autonomo o i prestatori di servizi beneficiano di una clausola di *standstill* (articolo 41 del [Protocollo addizionale](#)). Tale clausola impedisce agli Stati di introdurre tra loro condizioni procedurali o finanziarie nuove e più restrittive rispetto a quelle applicabili al momento dell'entrata in vigore dell'accordo.⁷⁵ Questi diritti non si applicano ai cittadini turchi che intendono – anziché fornire – avvalersi di servizi.⁷⁶

Esempio: numerosi sono i precedenti giurisprudenziali aventi per oggetto le condizioni imposte ad autotrasportatori turchi assunti da società della medesima nazionalità in Turchia per effettuare trasporti verso la Germania. Essi concernevano il diritto alla libera prestazione di servizi negli Stati membri dell'UE spettante alle società turche. Nella causa *Abatay*,⁷⁷ la CG ha stabilito che la Germania non doveva imporre un permesso di lavoro nei confronti dei cittadini turchi che intendevano prestare servizi nel suo territorio, se detto permesso non era già richiesto al momento dell'entrata in vigore della clausola di *standstill*.

Il caso *Soysal*⁷⁸ riguardava una richiesta di visto. La Corte ha ritenuto che l'articolo 41 del Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara ostasse all'introduzione del requisito di un visto per consentire a cittadini turchi di entrare in Germania al fine di prestarvi servizi per conto di una società turca, nei casi in cui detto visto non era obbligatorio al momento della entrata in vigore del protocollo. A parere della Corte, questa conclusione non era messa in discussione dal fatto che la legge nazionale che aveva introdotto il visto fosse in attuazione del [regolamento \(CE\) n. 539/2001](#) (cfr. [capitolo 1](#)). Il diritto derivato dell'UE dev'essere interpretato in maniera conforme agli accordi internazionali che prevedono una clausola di *standstill*.

75 CG, sentenza 11 maggio 2000, causa C-37/98, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, Racc. pag. I-02927; CG, sentenza 20 settembre 2007, causa C-16/05, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-07415; CG, sentenza 21 luglio 2011, causa C-186/10, *Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-06957.

76 CGUE, sentenza del 24 settembre 2013, causa C-221/11, *Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland*.

77 CG, sentenza 21 ottobre 2003, cause riunite C-317/01 e C-369/01, *Eran Abatay e altri e Nadi Sahin c. Bundesanstalt für Arbeit*, Racc. pag. I-12301.

78 CG, sentenza 19 febbraio 2009, causa C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli c. Bundesrepublik Deutschland*, Racc. pag. I-01031.

Nella causa *Oguz*,⁷⁹ la Corte ha stabilito che la clausola di *standstill* non impediva agli Stati membri dell'UE di sanzionare i comportamenti abusivi in materia d'immigrazione nell'ambito del diritto nazionale. Tuttavia, secondo la CGUE, il fatto che il signor Oguz avesse intrapreso un'attività autonoma in violazione del diritto nazionale sull'immigrazione, otto anni dopo la concessione del permesso di entrare e rimanere nel paese, non configurava alcun abuso.

Per quanto concerne i nuovi Stati membri dell'UE, la data da prendere in considerazione ai fini dell'operatività della clausola di *standstill* per la Turchia è quella di adesione all'Unione.

Il Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara del 1970 prevede svariati diritti, di cui ci si occuperà nel [capitolo 8](#) dedicato all'accesso ai diritti economici e sociali. Per quanto concerne lo status, i cittadini turchi hanno il diritto di rimanere nel territorio esercitando i loro diritti sociali e di accesso al mercato del lavoro.⁸⁰

I componenti del nucleo familiare, anche se non sono cittadini turchi, beneficiano di un trattamento privilegiato secondo la decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione istituito dall'Accordo di Ankara (per il "Consiglio di associazione CEE-Turchia", cfr. il [capitolo 5](#) sulla vita familiare).⁸¹ Detti diritti non sono soggetti alle condizioni relative al fondamento sul quale il diritto d'ingresso e di soggiorno è stato originariamente concesso al cittadino turco nello Stato membro ospitante.

Esempio: nella causa *Altun*,⁸² la CG ha ritenuto che il fatto che un cittadino turco avesse ottenuto il diritto di soggiorno in uno Stato membro dell'UE e, di conseguenza, il diritto di accesso al mercato del lavoro di quello Stato in quanto rifugiato politico non impediva che un suo familiare potesse beneficiare dei diritti conferiti

79 CGUE, sentenza 21 luglio 2011, causa C-186/10, *Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-06957, paragrafo 46; sentenza 20 settembre 2007, causa C-16/05, *The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-07415.

80 CG, sentenza 18 dicembre 2008, causa C-337/07, *Altun c. Stadt Böblingen*, Racc. pag. I-10323, paragrafo 21; sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95, *Recep Tetik c. Land Berlin*, Racc. pag. I-00329, paragrafo 48; articolo 2 della Convenzione europea di stabilimento del Consiglio d'Europa, del 1955: "[...] each Contracting Party [which includes Turkey and many other EU countries] shall, to the extent permitted by its economic and social conditions, facilitate the prolonged or permanent residence in its territory of nationals of the other Parties" ([...] ogni parte contraente [ivi inclusi la Turchia e molti altri Stati dell'UE] deve agevolare, entro i limiti consentiti dalle sue condizioni economiche e sociali, il soggiorno di lunga durata o permanente nel suo territorio di cittadini delle altre parti).

81 CGUE, sentenza 19 luglio 2012, causa C-451/11, *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*.

82 CG, sentenza 18 dicembre 2008, causa C-337/07, *Altun c. Stadt Böblingen*, Racc. pag. I-10323, paragrafo 50.

a titolo della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione. Inoltre, nella causa *Kahveci*,⁸³ la CGUE ha chiarito che i componenti del nucleo familiare di un lavoratore turco possono continuare a far valere i diritti loro conferiti da detta decisione anche dopo che il lavoratore abbia acquisito la cittadinanza dello Stato membro ospitante.

2.8. Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri

Ai sensi del diritto dell'UE, i componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri, indipendentemente dalla loro nazionalità, nonché i cittadini di un paese terzo che sono componenti del nucleo familiare di cittadini dell'UE e che hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione, godono, in determinati casi, del diritto d'ingresso e di soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri dell'UE ai fini dell'accompagnamento di o del ricongiungimento con cittadini SEE, svizzeri o dell'UE.⁸⁴ Tale diritto può essere rifiutato solo per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica.

Siffatto diritto comporta anche un diritto ai documenti di soggiorno attestanti lo status. A norma dell'articolo 10, paragrafo 1, della [direttiva sulla libera circolazione](#) (2004/38/CE), la carta di soggiorno dei componenti del nucleo familiare di un cittadino di un paese terzo dev'essere rilasciata non oltre i sei mesi successivi alla presentazione della domanda; una ricevuta della domanda di carta di soggiorno è rilasciata immediatamente.

Ai sensi della CEDU, il mancato rilascio di un permesso di soggiorno a un cittadino di un paese terzo, qualora detto permesso sia richiesto dal diritto dell'UE, può rappresentare un problema ai sensi dell'articolo 8 CEDU.

Esempio: nel caso *Aristimuño Mendizabal c. Francia*,⁸⁵ la Corte EDU ha concluso per una violazione dei diritti della ricorrente previsti dall'articolo 8 CEDU, in ragione dell'eccessivo ritardo, di oltre quattordici anni, con il quale le autorità francesi avevano rilasciato il permesso di soggiorno. La Corte EDU ha dichiarato che la ricorrente aveva diritto a tale permesso secondo il diritto dell'UE e il diritto francese.

83 CGUE, sentenza 29 marzo 2012, cause riunite C-7/10 e C-9/10, *Staatssecretaris van Justitie c. Tayfun Kahveci e Osman Inan*.

84 Cfr. gli accordi stipulati con il SEE e la Svizzera (cfr. note 5 e 6) e la [direttiva sulla libera circolazione](#) (direttiva 2004/38/CE, GU L 158 del 30.04.2004, pagg. 77-123).

85 Corte EDU, sentenza 17 gennaio 2006, *Aristimuño Mendizabal c. Francia*, (n. 51431/99).

2.9. Apolidi e perdita della cittadinanza o della documentazione

Né il diritto dell'UE né la CEDU trattano la tematica dell'acquisizione della cittadinanza, che rimane una responsabilità a livello nazionale. Vi sono, tuttavia, alcuni limiti al margine di manovra degli Stati in materia di perdita della cittadinanza.

Secondo il diritto dell'UE, l'acquisizione della cittadinanza nazionale, e quindi europea, e gli ulteriori diritti che essa conferisce in molte giurisdizioni sono materia di competenza esclusiva degli Stati membri dell'UE. L'articolo 20 TFUE sancisce il concetto di cittadinanza dell'Unione, ma i benefici della cittadinanza dell'UE sono circoscritti a coloro che posseggono la cittadinanza nazionale di uno degli Stati membri.⁸⁶

La perdita della cittadinanza, invece, qualora comporti una perdita di diritti dell'UE, può coinvolgere il diritto dell'Unione.

Esempio: nella causa *Rottmann*⁸⁷ il dott. Rottmann era, per nascita, cittadino austriaco. Dopo essere stato accusato in Austria di truffa aggravata nell'esercizio della sua professione, aveva trasferito il proprio domicilio in Germania, dove aveva avviato la pratica di naturalizzazione. L'acquisizione della cittadinanza tedesca ha comportato, come previsto per legge, la perdita della cittadinanza austriaca. Le autorità tedesche, dopo essere state informate dalle autorità austriache che sul dott. Rottman gravava un mandato di arresto nel loro paese, hanno cercato di revocargli la cittadinanza tedesca, che era stata ottenuta fraudolentemente. Detta decisione aveva avuto la conseguenza di renderlo apolide. Il giudice del rinvio, pertanto, aveva adito la CGUE al fine di sapere se la fattispecie sopra descritta ricadesse nell'ambito del diritto dell'Unione, in considerazione del fatto che l'apolidia del dott. Rottmann avrebbe comportato anche la perdita della cittadinanza dell'Unione. La CGUE ha statuito che la decisione di uno Stato membro di privare un individuo della cittadinanza, nella misura in cui ciò implichi la perdita dello status e la privazione dei relativi diritti, ricade nella sfera del diritto dell'Unione e, pertanto, dev'essere compatibile con i suoi principi. La CGUE ha concluso che è legittimo che uno Stato membro revochi la naturalizzazione ottenuta con atti fraudolenti, e ciò anche nel caso

86 In virtù dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE "La cittadinanza dell'Unione si unisce alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"; CG, sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti e a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, Racc. pag. I-4239; CG, sentenza 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur*, Racc. pag. I-01237.

87 CGUE, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*, Racc. pag. II-05089, paragrafi 41-45.

in cui tale revoca comporti la perdita, oltre che della cittadinanza dello Stato membro, della cittadinanza dell'Unione. Una tale decisione dovrà, comunque, rispettare il principio di proporzionalità, il quale richiede, tra l'altro, la concessione di un termine ragionevole per il recupero della cittadinanza dello Stato membro di origine.

La **CEDU** non prevede il diritto di acquisizione della cittadinanza di uno Stato.⁸⁸ Tuttavia, la Corte EDU ha statuito che un diniego arbitrario della cittadinanza potrebbe sollevare un problema ai sensi dell'articolo 8 CEDU, a fronte dell'impatto che detto diniego potrebbe avere sulla vita privata della persona interessata.⁸⁹

Esempio: nel caso *Genovese c. Malta*,⁹⁰ la Corte EDU ha valutato il diniego di cittadinanza maltese a un minore nato al di fuori del matrimonio da madre non maltese e padre maltese legalmente riconosciuto. Benché il rifiuto della cittadinanza non configurasse di per sé una violazione dell'articolo 8, la Corte ha ritenuto che le ripercussioni del diniego sull'identità sociale del ricorrente fossero tali da farlo ricadere nella portata generale e nella sfera di applicazione dell'articolo 8. Pertanto, a fronte della natura arbitraria e discriminatoria del rifiuto, la Corte ha concluso per una violazione dell'articolo 8 CEDU in combinato disposto con l'articolo 14.

88 Commissione europea dei diritti umani, decisione 1° luglio 1985, *Famiglia K. e W. c. Paesi Bassi* (n. 11278/84).

89 Corte EDU, decisione 12 gennaio 1999, *Karashev c. Finlandia* (n. 31414/96); Corte EDU, sentenza 9 ottobre 2003, *Slivenko c. Lettonia* [CG], (n. 48321/99); Corte EDU, decisione 17 marzo 2005, *Kuduzović c. Slovenia* (n. 60723/00).

90 Corte EDU, sentenza 11 ottobre 2011, *Genovese c. Malta* (n. 53124/09).

Punti salienti

- La documentazione a supporto dello status spesso consente ai non cittadini di accedere al mercato del lavoro e a servizi pubblici e privati; inoltre, impedisce problematiche con le autorità (cfr. [l'introduzione](#) al presente capitolo).
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto di asilo. Ai sensi della CEDU, benché non vi sia un diritto all'ottenimento dell'asilo, lo Stato espellente può essere tenuto ad astenersi dall'allontanare un soggetto esposto al rischio di morte o maltrattamento dello Stato ricevente (cfr. [paragrafo 2.2](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, i richiedenti asilo hanno il diritto di rimanere nel territorio dello Stato ospitante mentre attendono la decisione definitiva relativa alla loro domanda di asilo e devono ricevere i documenti d'identità (cfr. [paragrafo 2.1](#)).
- I rifugiati riconosciuti e i beneficiari di protezione sussidiaria devono ricevere i documenti d'identità e di viaggio conformemente al diritto dell'UE (cfr. [paragrafo 2.2](#)).
- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, le vittime della tratta di esseri umani hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, che serve a facilitare la loro cooperazione con la polizia. Il diritto dell'UE e la CEDU possono imporre agli Stati di adottare particolari misure per la loro protezione (cfr. [paragrafo 2.3](#)).
- La [direttiva rimpatri](#) impone agli Stati membri dell'UE di regolarizzare la posizione dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare o di adottare una decisione di rimpatrio nei loro confronti (cfr. [paragrafo 2.5](#)).
- Ai sensi della CEDU, il mancato riconoscimento dello status di un migrante o il mancato rilascio di documentazione nei confronti di quest'ultimo potrebbe sollevare un problema ai sensi dell'articolo 8 (cfr. [paragrafo 2.5](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, i cittadini di paesi terzi hanno diritto a uno status privilegiato dopo aver soggiornato legalmente per cinque anni in uno Stato membro dell'UE (cfr. [paragrafo 2.6](#)).
- I cittadini turchi e i loro familiari non possono essere assoggettati a condizioni più restrittive, con riferimento all'attività indipendente o alla prestazione di servizi, rispetto a quelle che erano applicabili al momento dell'entrata in vigore del Protocollo addizionale del 1970 all'Accordo di Ankara. I lavoratori turchi e i loro familiari godono del diritto privilegiato di rimanere (cfr. [paragrafo 2.7](#)).
- I cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o svizzeri e che esercitano il diritto di libera circolazione possono beneficiare dello status privilegiato previsto dal diritto dell'UE (cfr. [paragrafo 2.8](#)).
- Né il diritto dell'UE né la CEDU disciplinano l'acquisizione della cittadinanza, ma la perdita della cittadinanza può ricadere nell'ambito del diritto dell'Unione, qualora essa implichi anche la perdita di diritti UE (cfr. [paragrafo 2.9](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione “**Approfondimenti**” a pagina [245](#).

3

Determinazione del diritto di asilo e barriere all'allontanamento: questioni sostanziali

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
TFUE, articolo 78 e Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 18 (diritto di asilo), entrambi in riferimento alla Convenzione ONU sullo status dei rifugiati, che sancisce il principio di non respingimento all'articolo 33 Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)	Principio di non respingimento	CEDU, articolo 3 come interpretato dalla Corte EDU nel caso <i>Soering c. Regno Unito</i> , 1989 (estradizione da cui consegue l'esposizione al rischio di subire maltrattamenti) CEDU, articolo 2 (diritto alla vita) Corte EDU, <i>Saadi c. Italia</i> , 2008 (carattere assoluto del divieto di rimpatrio verso i paesi in cui vi è un rischio effettivo di subire torture)
Direttiva qualifiche (2011/95/UE), articolo 4	Valutazione del rischio	Corte EDU, <i>Sufi ed Elmi c. Regno Unito</i> , 2011 (come valutare l'esistenza di un rischio effettivo in situazioni di violenza indiscriminata e in considerazione delle condizioni umanitarie) Corte EDU, <i>Salah Sheekh c. Paesi Bassi</i> , 2007 (onere della prova per membri di gruppi perseguitati)
Regolamento Dublino (UE) n. 604/2013 CGUE, cause riunite C-411/10 e C-493/10, <i>N.S. e M.E.</i> , 2011, (trasferimenti Dublino)	Trasferimenti Dublino	Corte EDU, <i>M.S.S. c. Belgio e Grecia</i> , 2011 (ritorno a una condizione d'indigenza da uno Stato membro dell'UE a un altro)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articoli 5 e 9	<i>Espulsione di persone gravemente ammalate</i>	Corte EDU, <i>N. c. Regno Unito</i> , 2008 (proposta di espulsione di una paziente affetta da HIV verso il proprio paese d'origine, dove l'accesso a cure mediche adeguate sarebbe stato incerto)
	<i>Assicurazioni diplomatiche</i>	Corte EDU, <i>Ramzy c. Paesi Bassi</i> , 2010 (assicurazioni diplomatiche insufficienti) Corte EDU, <i>Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito</i> (assicurazioni diplomatiche sufficienti)
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 18 (diritto di asilo)</p> <p>Direttiva qualifiche (2011/95/UE)</p> <p>CG, C-465/07, <i>Elgafaji</i>, 2009 (protezione sussidiaria)</p> <p>Esclusione dalla protezione:</p> <p>CGUE, cause riunite C-57/09 e C-101/09, <i>B e D</i>, 2010</p> <p>Cessazione della protezione:</p> <p>CGUE, C-175/08, <i>Abdulla</i>, 2010</p> <p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)</p>	Determinazione del diritto di asilo (status di rifugiato e protezione sussidiaria)	
Direttiva qualifiche (2011/95/UE), articolo 8	<i>Ricollocazione interna</i>	Corte EDU, <i>Sufi ed Elmi c. Regno Unito</i> , 2011 (come valutare le condizioni umanitarie nei casi di ricollocazione interna)
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 19 (protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione)	Divieto di espulsioni collettive	CEDU, articolo 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri) Corte EDU, <i>Čonka c. Belgio</i> , 2002 (espulsione senza esame individuale) Corte EDU, <i>Hirsi Jamaa e a. c. Italia</i> , 2012 (espulsione collettiva in alto mare)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
	<p>Barriere all'espulsione sulla base di altre motivazioni relative ai diritti umani</p>	<p>Corte EDU, <i>Mamatkulov e Askarov c. Turchia</i>, 2005 (rischio di un flagrante diniego di giustizia ai sensi dell'articolo 6 CEDU)</p>
<p>Soggiornanti di lungo periodo: Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo (2003/109/CE), articolo 12</p> <p>Cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE: Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articolo 28 CGUE, C-348/09, P. I., 2012 CGUE, C-300/11, ZZ, 2013 (obblighi di informazione)</p> <p>Cittadini turchi: Decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, articolo 14, paragrafo 1 CG, C-349/06, <i>Polat</i>, 2007</p>	<p>Cittadini di un paese terzo che godono di maggiore protezione dall'allontanamento</p>	

Introduzione

Il presente capitolo tratta dei casi in cui un individuo non deve o non può essere allontanato da uno Stato in ragione di obblighi derivanti dal diritto dell'UE e/o dalla CEDU.

Barriere assolute e quasi assolute: la CEDU prevede barriere assolute all'allontanamento, perlomeno nei casi in cui un'espulsione violerebbe i diritti assoluti garantiti dall'articolo 2 sul diritto alla vita e dall'articolo 3 sulla proibizione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti. L'articolo 15 CEDU stabilisce i diritti assoluti e inderogabili.

Esistono barriere quasi assolute all'allontanamento laddove sia possibile derogare ad una proibizione generale, per esempio a norma della Convenzione di Ginevra del 1951 e della *direttiva qualifiche* (2011/95/UE). In circostanze eccezionali, entrambi gli strumenti ammettono deroghe al divieto di allontanamento di un rifugiato.

Le **barriere non assolute** sono previste per operare un bilanciamento tra gli interessi o i diritti privati della persona e gli interessi pubblici o dello Stato, per esempio quando un allontanamento separerebbe una famiglia (cfr. [paragrafo 3.4](#)).

3.1. Il diritto di asilo e il principio di non respingimento

L'articolo 33, comma 1, della Convenzione di Ginevra del 1951 stabilisce che: "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".

Punto di partenza per trattare la tematica del diritto di asilo in Europa è la Convenzione di Ginevra del 1951 che, insieme con il suo Protocollo del 1967, è stata ampiamente recepita nel diritto dell'UE attraverso la [direttiva qualifiche](#) (2011/95/UE). La Convenzione di Ginevra del 1951 è il trattato specifico in materia di diritti dei rifugiati. Il principio di non respingimento è il cardine della protezione dei rifugiati.⁹¹ In termini astratti, esso prevede che i rifugiati non debbano essere rimpatriati in un paese in cui abbiano motivo di temere di essere perseguitati.

Il principio di non respingimento si applica ai rimpatri sia verso il paese d'origine sia verso qualsiasi altro paese in cui il rifugiato verrebbe perseguitato. Tutti gli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa hanno sottoscritto la Convenzione di Ginevra del 1951; tuttavia, la Turchia la applica solo ai rifugiati provenienti dall'Europa.⁹² L'ACNUR ha pubblicato un [manuale e delle linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951](#), che analizzano dettagliatamente le tematiche oggetto dei [paragrafi 3.1.1 – 3.1.8](#) nonché del [paragrafo 4.1](#).⁹³

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 78 TFUE sancisce che l'UE è tenuta a sviluppare una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea volta a "garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica

91 Secondo il diritto internazionale in materia di diritti dell'uomo, il significato del principio di non respingimento va oltre l'articolo 33, comma 1, della Convenzione di Ginevra del 1951, poiché i doveri del non respingimento discendono anche dall'articolo 3 della Convenzione dell'ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti oltre che dal diritto internazionale generale. Cfr. ACNUR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

92 La Turchia applica una riserva geografica a norma dell'articolo 1, lettera B, della Convenzione, che circoscrive gli obblighi del paese alle persone sradicate da eventi avvenuti in Europa.

93 ACNUR (2011).

deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra [del 1951 e al relativo protocollo] (...), e agli altri trattati pertinenti”, come la CEDU, la Convenzione dell’ONU sui diritti del fanciullo (UNCRC), la Convenzione dell’ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT), l’ICCPR e l’ICESCR. Nel quadro di tali politiche, sono state adottate le misure dell’*acquis* dell’Unione in materia di asilo, tra le quali vanno annoverati il regolamento Dublino (regolamento (UE) n. 604/2013), la direttiva qualifiche (2011/95/UE), la direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) e la direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE). Tutti questi strumenti sono stati modificati. La Danimarca, l’Irlanda e il Regno Unito non sono vincolati, o lo sono solo parzialmente, dall’*acquis* in materia di asilo (cfr. l’Allegato 1).

Esempio: in applicazione della direttiva qualifiche nella causa *Salahadin Abdulla e altri*, la CGUE ha sottolineato che “(d)al terzo, sedicesimo e diciassettesimo ‘considerando’ della direttiva risulta che la Convenzione di Ginevra costituisce la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati e che le disposizioni della direttiva relative alle condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché al contenuto del medesimo sono state adottate al fine di aiutare le autorità competenti degli Stati membri ad applicare detta convenzione basandosi su nozioni e criteri comuni”⁹⁴.

La direttiva qualifiche, come rivista nel 2011⁹⁵, ha introdotto nel diritto dell’UE una serie di norme comuni per l’attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona che necessita di protezione internazionale, ivi compresi i diritti e i doveri connessi a tale protezione, di cui, ai sensi dell’articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, il non respingimento è elemento chiave.

Tuttavia, né l’articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 né gli articoli 17 e 21 della direttiva qualifiche proibiscono in maniera assoluta il respingimento. I suddetti articoli consentono l’allontanamento di un rifugiato in circostanze estremamente eccezionali, ossia quando la persona rappresenta un pericolo per la sicurezza dello Stato ospitante o quando, avendo commesso un reato grave, tale persona rappresenta un pericolo per la comunità.

94 CGUE, sentenza 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. c. Bundesrepublik Deutschland*, Racc. pag. I-01493, paragrafo 52; CGUE, sentenza 17 giugno 2010, causa C-31/09, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivata*, Racc. pag. I-05539, paragrafo 37; CGUE, sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland c. B e D*, Racc. pag. I-10979, paragrafo 77.

95 Direttiva 2011/95/UE, GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

Nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 18 garantisce il diritto di asilo, in conformità al principio di non respingimento. L'articolo 19 della Carta dispone che nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui può essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti. Le Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea chiariscono che l'articolo 19, paragrafo 2, "incorpora la giurisprudenza" della Corte EDU relativa all'articolo 3 CEDU.⁹⁶

Pertanto, per il diritto dell'UE, ogni forma di allontanamento a norma della [direttiva rimpatri](#) (2008/115/CE) o di trasferimento di una persona verso un altro Stato membro a norma del [regolamento Dublino](#) deve avvenire nel rispetto del diritto di asilo e del principio di non respingimento.

Ai sensi della CEDU, gli articoli 2 e 3 CEDU proibiscono in termini assoluti il rimpatrio di una persona che potrebbe essere esposta al rischio effettivo di subire un trattamento contrario ad uno dei sopra citati articoli. Questa situazione è diversa dal rischio di persecuzione per uno dei motivi individuati dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

La Corte EDU ha stabilito che l'articolo 3 CEDU sancisce uno dei valori fondamentali di una società democratica, proibendo in termini assoluti la tortura e i trattamenti o le pene inumani o degradanti, e ciò indipendentemente dalla condotta della vittima, sgradita o pericolosa che sia. Nei casi di espulsione, l'articolo 3 prevede che la responsabilità di uno Stato sia chiamata in causa qualora esistono fondati motivi di ritenere che la persona in esame abbia corso un rischio effettivo di essere sottoposta a tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti, una volta rimpatriata nel paese di destinazione.⁹⁷

Esempio: nel caso *Saadi c. Italia*,⁹⁸ il ricorrente era un cittadino tunisino, condannato in contumacia in Tunisia a 20 anni di reclusione perché membro di un'organizzazione terroristica. Il ricorrente era stato, altresì, condannato in Italia per associazione a delinquere. Secondo la Corte, il fatto che il ricorrente rappresentasse una possibile grave minaccia per la comunità non riduceva in alcun modo il rischio cui

96 Cfr. le Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2007/C 303/02) GU C 303, 14.12.2007, p. 17; Corte EDU, sentenza 17 dicembre 1996, *Ahmed c. Austria* (n. 25964/94); Corte EDU, sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito* (n. 14038/88).

97 Corte EDU, sentenza 11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi* (n. 1948/04), paragrafo 135; Corte EDU, sentenza 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito* (n. 14038/88); Corte EDU, sentenza 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e a. c. Regno Unito* (nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87).

98 Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GC], (n. 37201/06); Corte EDU, sentenza 27 marzo 2012, *Mannai c. Italia* (n. 9961/10).

lo stesso avrebbe potuto essere esposto se rimpatriato. Inoltre, informazioni attendibili, messe a disposizione da organizzazioni internazionali e da autorevoli ONG in materia di diritti umani, comprovavano il maltrattamento dei detenuti in Tunisia, in particolare di quelli condannati per reati di terrorismo. Nel caso di specie, nemmeno le assicurazioni diplomatiche fornite escludevano tale rischio. La Corte ha, pertanto, dichiarato che sussistevano motivi fondati di ritenere che vi fosse un rischio effettivo che il ricorrente avrebbe subito un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU, se rimpatriato in Tunisia.

Esempio: nel caso *Abdulle c. ministro della Giustizia*,⁹⁹ il tribunale civile di Malta ha riconosciuto che il rimpatrio dei richiedenti asilo in Libia, dove erano stati successivamente incarcerati e torturati, aveva rappresentato una violazione dell'articolo 3 CEDU oltre che dell'articolo 36 della Costituzione di Malta.

3.1.1. La natura del rischio ai sensi del diritto dell'UE

Nell'ambito del diritto dell'UE, la **direttiva qualifiche** fornisce protezione contro il respingimento. Le persone che rischiano di subire un atto di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, lettera A, della Convenzione di Ginevra del 1951 possono inoltre beneficiare dello status di rifugiato (cfr. **capitolo 2** in materia di status di rifugiato e documentazione associata). Ai sensi dell'articolo 9 della **direttiva qualifiche** gli atti di persecuzione devono:

- a) essere, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, ed in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, comma 2, CEDU; o
- b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).

L'articolo 9 della **direttiva qualifiche** specifica, inoltre, che la persecuzione può assumere forme diverse, tra cui atti di violenza fisica o psichica, provvedimenti legislativi o giuridici, (come, ad esempio, nel caso di leggi che vietano l'omosessualità o la libertà di religione), nonché gli "atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia". Per esempio, le vittime della tratta di esseri umani possono essere considerate vittime di persecuzione. Le varie forme di persecuzione e gli atti elencati in precedenza devono

⁹⁹ Malta, *Abdul Hakim Hassan Abdulle Et c. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla (Gurisdizzjoni Kostituzzjonali)*, n. 56/2007, 29 novembre 2011.

essere riconducibili a uno dei cinque **motivi di persecuzione** previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951: razza, nazionalità, religione, appartenenza a un particolare gruppo sociale e opinione politica. Questi cinque motivi di persecuzione sono previsti dall'articolo 10 della [direttiva qualifiche](#), che nella sua versione rifiuta richiede espressamente di considerare anche l'orientamento sessuale al fine di determinare l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale.

Si tratta di persecuzione anche quando, una volta rimpatriata, una persona sarebbe obbligata a nascondere le proprie convinzioni politiche, l'orientamento sessuale o il credo e le pratiche religiose per evitare di subire danni gravi.

Esempio: nelle cause riunite *Y e Z*,¹⁰⁰ la CGUE è stata chiamata a definire quali atti possono costituire un "atto di persecuzione" nel contesto di una grave violazione della libertà di religione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva qualifiche](#) e dell'articolo 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Nella specie, alla Corte è stato chiesto se la definizione di atti di persecuzione per ragioni religiose comprendesse anche le ingerenze con la "libertà di manifestare la propria fede". La CGUE ha chiarito che un'ingerenza nella manifestazione esterna della libertà di religione può costituire un atto di persecuzione. È la intrinseca gravità di tali atti e delle loro conseguenze per le persone interessate che determinerà se una violazione del diritto garantito dall'articolo 10, paragrafo 1, della Carta costituisca un atto di persecuzione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva. Da ultimo, la CGUE ha dichiarato che le autorità nazionali, nell'esaminare una domanda per ottenere lo status di rifugiato su base individuale, non possono ragionevolmente presumere che un richiedente asilo rinunci alle attività religiose che possono mettere in pericolo la sua vita nel paese di origine.

Esempio: nelle cause riunite *X, Y and Z*,¹⁰¹ la CGUE ha ritenuto che le autorità competenti non possono ragionevolmente attendersi che, per evitare il rischio di persecuzione, il richiedente asilo nasconda la propria omosessualità nel suo paese d'origine o dia prova di riservatezza nell'esprimere il proprio orientamento sessuale.

Il bisogno di protezione delle persone che presentano richieste di asilo mentre si trovano nel paese ospitante ("rifugiati *sur place*") è riconosciuto; nello specifico, l'articolo 5 della

¹⁰⁰ CGUE, sentenza 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, paragrafi 72, 80.

¹⁰¹ CGUE, sentenza del 7 novembre 2013, cause riunite C-199/12, C-200/12 e C-201/12, *Minister voor Immigratie en Asiel c. X, Y e Z*.

direttiva qualifiche riguarda la questione del timore fondato di subire persecuzioni o un danno grave sulla base di avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente asilo dal suo paese di origine.

Protezione sussidiaria: la **direttiva qualifiche** assicura la “protezione sussidiaria” alle persone che non possiedono i requisiti per essere riconosciute come rifugiati ma che, se rimpatriate nel loro paese di origine o nel paese in cui avevano la dimora abituale, corrobberanno un rischio effettivo di subire un danno grave come la la condanna o l’esecuzione della pena di morte (articolo 15, lettera a)), torture o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante (articolo 15, lettera b)) e la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (articolo 15, lettera c)).

Esempio: il caso *Elgafaji*¹⁰² concerneva il procedimento di espulsione di un cittadino iracheno in Iraq. La CGUE ha esaminato la concessione dello status di protezione sussidiaria a un cittadino iracheno privo dei requisiti per la concessione dello status di rifugiato, fondando il proprio ragionamento sul significato di “minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale”, di cui all’articolo 15, lettera c), della **direttiva qualifiche**. La Corte ha dichiarato che il significato dell’articolo 15, lettera c), della direttiva ha una propria sfera di applicazione che è diversa rispetto ai termini “pena di morte”, “esecuzione” e “tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante” usati nell’articolo 15, lettere a) e b), della direttiva. Esso riguarda il rischio più generale di subire un danno in relazione alle circostanze in cui si trova il richiedente e/o alla sua situazione generale nel paese di origine.

Ai fini dell’ammissibilità alla protezione sussidiaria ai sensi dell’articolo 15, lettera c), occorre dimostrare che il ricorrente risente di una situazione specifica data dalle sue circostanze personali e/o da una situazione di violenza indiscriminata. Tanto più il richiedente riesce a dimostrare di risentire di una situazione specifica data dalle sue circostanze personali, tanto minore sarà il grado di violenza indiscriminata necessario perché possa beneficiare della protezione sussidiaria a norma dell’articolo 15, lettera c). In casi eccezionali, il richiedente può essere ammesso alla protezione sussidiaria quando il grado di violenza indiscriminata di un conflitto armato raggiunge

102 CG, sentenza 17 febbraio 2009, causa C-465/07 *Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, Racc. pag. I-00921, paragrafi 35-39. Per un caso analogo, cfr. anche la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato belga (*Conseil d’État*), depositata il 7 giugno 2012, CGUE, causa C-285/12 (pendente), *Aboubacar Diakite c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che egli correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio del paese o della regione d'origine, un rischio effettivo di subire la suddetta minaccia.¹⁰³

3.1.2. La natura del rischio ai sensi della CEDU

Ai sensi della CEDU, l'allontanamento è assolutamente vietato qualora uno Stato esponga una persona a un rischio effettivo di perdere la vita (articolo 2) o a tortura e a pene o trattamenti inumani o degradanti (articolo 3). Non è necessario dimostrare una persecuzione per una delle "ragioni di cui alla Convenzione di Ginevra [del 1951]". Non sono previste eccezioni al divieto di allontanamento (cfr. [paragrafo 3.1.7](#)).

La Corte EDU tende a esaminare i casi ai sensi dell'articolo 2 o dell'articolo 3 CEDU a seconda delle circostanze particolari del caso e del trattamento che la persona rischia di subire se deportata o estradata. La differenza fondamentale tra questi due articoli della CEDU è la seguente: nei casi relativi all'articolo 2 CEDU, la prospettiva di morte in caso di rimpatrio dev'essere quasi certa; nei casi fondati sull'articolo 3 CEDU devono sussistere motivi fondati per ritenere che la persona da allontanare correrebbe un rischio effettivo di essere vittima di tortura o di altre forme di maltrattamento vietate da tale disposizione.

Esempio: nel caso *Bader e Kanbor c. Svezia*,¹⁰⁴ la Corte EDU ha ritenuto che deportare una persona in Siria, dove tale persona era stata condannata a morte in contumacia, avrebbe costituito una violazione degli articoli 2 e 3 CEDU.

Esempio: nel caso *Al-Saadoon c. Regno Unito*,¹⁰⁵ la Corte ha dichiarato che il Regno Unito aveva violato l'articolo 3 CEDU, in ragione della consegna all'amministrazione penale irachena, da parte delle truppe britanniche che operavano in Iraq, di civili iracheni, i quali andavano incontro ad accuse da pena capitale. La Corte ha ritenuto che non fosse necessario esaminare il caso anche ai sensi dell'articolo 2 CEDU o del Protocollo n. 13 CEDU.

103 Alla CGUE è stato inoltre chiesto di definire l'espressione "conflitto armato interno" nella domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato belga, depositata il 7 giugno 2012 nella causa C-285/12, *Aboubacar Diakite c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*.

104 Corte EDU, sentenza 8 novembre 2005, *Bader e Kanbor c. Svezia* (n. 13284/04).

105 Corte EDU, sentenza 2 marzo 2010, *Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito* (n. 61498/08).

La Corte EDU si concentra sulle conseguenze prevedibili dell'allontanamento di una persona verso il paese di rimpatrio. Essa esamina le circostanze personali dell'interessato, oltre alle condizioni generali del paese come, per esempio, se vi sia una situazione di violenza generalizzata o un conflitto armato o se si verificano violazioni dei diritti umani. Qualora un individuo sia **membro di un gruppo sottoposto a maltrattamenti sistematici**,¹⁰⁶ può non essere necessario addurre prove relative ai fattori di rischio personale.

Esempio: nel caso *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*,¹⁰⁷ la Corte EDU ha stabilito che i membri dei clan di minoranza in Somalia costituiscono "un gruppo sistematicamente preso di mira", a rischio di subire i maltrattamenti vietati dalla CEDU. Il fattore discriminante è stato individuato nella possibilità per il ricorrente di ottenere protezione e giustizia per i fatti commessi in passato contro di lui in quel paese. La Corte EDU ha dichiarato che egli non sarebbe stato in grado di ottenere né protezione né giustizia, posto che la situazione in Somalia non era migliorata in misura significativa da quando era fuggito dal paese. Il ricorrente e la sua famiglia erano stati presi di mira proprio perché appartenenti a una minoranza e perché erano notoriamente sprovvisti di mezzi di protezione. Pertanto, non si poteva chiedere al richiedente di dare prova dell'esistenza di ulteriori caratteristiche particolari che lo riguardassero personalmente per dimostrare che era, e continuava a essere, personalmente a rischio. La Corte EDU ha, di conseguenza, dichiarato che la sua espulsione avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU.

Nella maggior parte dei casi, una situazione di violenza generalizzata in un paese non è sufficiente per configurare una violazione dell'articolo 3 CEDU. Tuttavia, quando la violenza è di grado o d'intensità sufficiente, non è necessario che la persona interessata dimostri che andrebbe incontro a una situazione peggiore rispetto ad altri membri del gruppo cui appartiene. È possibile che in alcuni casi la persona interessata debba dimostrare una combinazione di entrambi i fattori di rischio personale e di rischio da violenza generalizzata. L'unica questione che la Corte esamina è se vi sia un rischio prevedibile e reale di un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU.

Esempio: nel caso *NA. c. Regno Unito*,¹⁰⁸ la Corte EDU ha dichiarato che il livello di violenza diffusa in Sri Lanka non era sufficiente per vietare tutti i rimpatri verso quel

¹⁰⁶ Corte EDU, sentenza 9 aprile 2013, *H. e B. c. Regno Unito* (n. 70073/10 e 44539/11) paragrafo 91.

¹⁰⁷ Corte EDU, sentenza 11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi* (n. 1948/04).

¹⁰⁸ Corte EDU, sentenza 17 luglio 2008, *NA. c. Regno Unito* (n. 25904/07), paragrafi 114-117, 147.

paese. Ciononostante, valutando tale situazione insieme ai fattori personali specifici del ricorrente, la Corte aveva riconosciuto che il suo rimpatrio avrebbe comportato una violazione dell'articolo 3 CEDU. Inoltre, per la prima volta, la Corte EDU ha ammesso la possibilità che una situazione di violenza generalizzata può, di per sé, comportare il divieto di tutti i rimpatri.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito*,¹⁰⁹ la Corte EDU ha ritenuto che la violenza indiscriminata a Mogadiscio, in Somalia, fosse di grado e d'intensità sufficienti per costituire un rischio effettivo per la vita o la persona di tutti i civili presenti sul posto. Nella valutazione del livello di violenza, la Corte ha tenuto conto dei seguenti criteri non esaustivi: se le parti del conflitto impiegassero metodi e tattiche di guerra tali da aumentare il rischio di colpire la popolazione civile o mirate direttamente ai civili; se l'uso di tali metodi e/o tattiche fosse diffuso tra le parti del conflitto; se i combattimenti fossero localizzati o diffusi; ed infine, il numero di civili uccisi, feriti e profughi a causa dei combattimenti. La situazione di violenza generalizzata a Mogadiscio era sufficientemente intensa da consentire alla Corte EDU di concludere che ogni persona ritornata sarebbe stata a rischio di trattamenti contrari all'articolo 3 CEDU unicamente in ragione della sua presenza nel paese, salvo che si potesse dimostrare che la persona da ritornare fosse sufficientemente collegata ad attori di rilievo locali, che le permetterebbero di ottenere protezione.

La persona da allontanare può essere esposta al rischio di diverse tipologie di **danno** tali da ammontare ad un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU; tra queste vanno annoverate anche le cause di rischio che **non provengono dallo Stato ricevente stesso**, ma piuttosto da attori non statali, le malattie o le condizioni umanitarie di un determinato paese.

Esempio: il caso *HLR c. Francia*¹¹⁰ riguardava un ricorrente condannato per spaccio, che temeva le ritorsioni di un cartello di trafficanti di droga colombiano per aver collaborato con le autorità, e rilasciato le informazioni che avevano portato alla condanna di uno trafficanti. La Corte tuttavia ha ritenuto che, in quella fase, le autorità colombiane sarebbero state in grado di offrire al ricorrente una protezione contro il rischio di maltrattamento. Pertanto, il suo rimpatrio non avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU.

¹⁰⁹ Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07), paragrafi 241-250, 293. Per una valutazione più recente della situazione in Somalia cfr. Corte EDU, sentenza 5 settembre 2013, *K.A.B. c. Svezia* (n. 886/11).

¹¹⁰ Corte EDU, sentenza 29 aprile 1997, *H.L.R. c. Francia* [GC], (n. 24573/94), paragrafi 43-44.

Esempio: il caso *D. c. Regno Unito*¹¹¹ concerneva l'espulsione di un malato terminale. La Corte ha esaminato le circostanze del rimpatrio del ricorrente e, specificamente, l'interruzione delle cure mediche, la durezza delle condizioni nel paese di rimpatrio e un suo probabile decesso appena dopo il rientro. Essa ha concluso che, alla luce delle circostanze estremamente eccezionali del caso, il rimpatrio del ricorrente avrebbe comportato una violazione dell'articolo 3 CEDU. La Corte, tuttavia, ha fissato una soglia molto elevata per questo tipo di casi. In un caso successivo, *N. c. Regno Unito*,¹¹² la Corte ha dichiarato che l'espulsione di una donna in Uganda non integrava una violazione dell'articolo 3 CEDU, poiché dalle prove a disposizione era emerso che nel paese d'origine della donna era possibile avviare qualche forma di trattamento medico e che, al momento dell'allontanamento, la donna non era una malata terminale. Lo stesso approccio è stato seguito nel caso *S.H.H. c. the United Kingdom*¹¹³ nel quale un ricorrente disabile non era riuscito a fornire la prova delle "circostanze estremamente eccezionali", cui sarebbe stato esposto in Afghanistan e che avrebbero potuto prevenire il suo allontanamento dal Regno Unito.

Esempio: anche il caso *Babar Ahmed e a. c. Regno Unito*¹¹⁴ riguardava presunti terroristi che avrebbero potuto essere estradati negli Stati Uniti d'America. La Corte EDU ha ritenuto che non ci sarebbe stata violazione dell'articolo 3 CEDU né a causa delle condizioni di detenzione che gli interessati avrebbero subito all'interno dello stabilimento di massima sicurezza ADX Florence (un maxi centro di detenzione) né a causa della possibile durata della pena che essi avrebbero rischiato.

Esempio: nel caso *Aswat c. Regno Unito*,¹¹⁵ la Corte EDU ha stabilito che la proposta estradizione negli Stati Uniti del richiedente, un sospetto terrorista affetto da grave disturbo mentale, avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU per l'incertezza delle condizioni di trattenimento nel paese ricevente. La Corte aveva rilevato che il disturbo mentale di cui soffriva il ricorrente era sufficientemente grave da aver comportato il suo trasferimento da un normale carcere a un ospedale psichiatrico di massima sicurezza nel Regno Unito e che la documentazione medica indicava chiaramente che la sua permanenza in tale struttura continuava a essere giustificata "nell'interesse della sua salute e sicurezza". Pertanto, alla luce

111 Corte EDU, sentenza 2 maggio 1997, *D. c. Regno Unito* (n. 30240/96).

112 Corte EDU, sentenza 27 maggio 2008, *N. c. Regno Unito* [GC], (n. 26565/05).

113 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2013, *S.H.H. c. Regno Unito* (n. 60367/10).

114 Corte EDU, sentenza 10 aprile 2012, *Babar Ahmad e a. c. Regno Unito* (nn. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09).

115 Corte EDU, sentenza 16 aprile 2013, *Aswat c. Regno Unito* (n. 17299/12).

delle risultanze mediche disponibili, sussisteva un rischio reale che l'extradizione del richiedente in un altro paese e in un contesto penitenziario diverso, e potenzialmente più ostile, potesse tradursi in un significativo deterioramento della sua salute fisica e mentale, e che tale deterioramento potesse raggiungere la soglia minima di gravità di cui all'articolo 3 CEDU.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi*,¹¹⁶ la Corte ha dichiarato che, se i ricorrenti fossero stati espulsi sarebbero potuti finire in un campo profughi della Somalia o di un paese vicino, dove le tremende condizioni umanitarie avrebbero integrato una violazione dell'articolo 3 CEDU. La Corte ha rilevato che la situazione umanitaria non era dovuta solamente a fenomeni naturali, come la siccità, ma anche alle conseguenze delle azioni o delle omissioni dei paesi partecipanti al conflitto in Somalia.

Esempio: a livello nazionale, nel caso *M.A.*,¹¹⁷ il Consiglio di Stato francese (*Conseil d'État*) ha annullato una decisione di rimpatriare in Albania *M.A.*, un cittadino albanese cui era stato negato il permesso di soggiorno. La Corte ha dichiarato che in Albania *M.A.* sarebbe stato esposto a maltrattamenti e minacce di morte da parte dei familiari di una persona che era stata uccisa durante un'incursione di polizia alla quale *M.A.* aveva partecipato. Il Consiglio di Stato ha riconosciuto che l'articolo 3 CEDU si applica ogniqualvolta le autorità dello Stato non siano in grado di offrire sufficiente protezione, ed anche quando il rischio provenga da gruppi di cittadini privati.

La Corte EDU è stata, inoltre, invitata a valutare se la partecipazione di una persona ad attività di opposizione nel paese ospitante avesse aumentato il rischio che tale persona potesse subire un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU una volta rientrata.¹¹⁸

Esempio: nel caso *S.F. c. Svezia*,¹¹⁹ la Corte ha dichiarato che il rimpatrio di una famiglia iraniana di dissidenti politici, fuggita dall'Iraq e coinvolta in importanti attività politiche in Svezia, avrebbe costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU. La Corte ha rilevato che le attività dei ricorrenti in Iran non erano di per sé sufficienti per rappresentare un rischio, ma che le loro attività in Svezia erano importanti poiché vi erano prove che dimostravano che le autorità iraniane avevano realmente monitorato le

¹¹⁶ Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07), paragrafi 267-292.

¹¹⁷ Francia, Consiglio di Stato francese (*Conseil d'État*), *M.A.*, n. 334040, 1° luglio 2011

¹¹⁸ Cfr. per esempio Corte EDU, sentenza 11 dicembre 2008, *Muminov c. Russia* (n. 42502/06).

¹¹⁹ Corte EDU, sentenza 15 maggio 2012, *S.F. e a. c. Svezia* (n. 52077/10).

comunicazioni Internet, comprese quelle che criticavano il regime, anche fuori dall'Iran. Le autorità iraniane non avrebbero, pertanto, avuto alcuna difficoltà a identificare i ricorrenti al loro ritorno, considerate le loro attività, i fatti avvenuti in Iran prima della loro partenza per la Svezia, nonché la circostanza che la famiglia era stata costretta a lasciare l'Iran in maniera irregolare e senza documenti d'identità validi.

3.1.3. Valutazione del rischio

I principi applicati in forza del diritto dell'UE e quelli sanciti dalla CEDU hanno molti punti in comune quando si tratta di valutare il rischio di rimpatrio. Questa somiglianza può essere attribuita al fatto che le norme dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo discendono in ampia misura dalla giurisprudenza della Corte EDU e dagli orientamenti dell'ACNUR.

Tali principi stabiliscono che vi deve essere un esame che faccia specifico riferimento alla situazione individuale delle persone coinvolte nonché a tutte le rilevanti disposizioni normative, come da ultimo modificate, i fatti, i documenti e le prove pertinenti. Ciò comprende informazioni sulla situazione nel paese d'origine. I danni subiti da una persona in passato possono costituire un importante segnale di rischio per il futuro.

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 4 della [direttiva qualifiche](#) stabilisce norme precise per l'esame dei fatti e delle circostanze nelle domande di protezione internazionale. Per esempio, l'esame deve essere effettuato su base individuale; se in passato una persona ha subito persecuzioni, queste possono essere un indicatore importante del rischio futuro in caso di rimpatrio. Il personale incaricato di esaminare l'ammissibilità deve tener conto di ogni spiegazione che rappresenti "un sincero sforzo" per circostanziare una domanda.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 3, della [direttiva qualifiche](#), il rischio deve essere valutato nel momento in cui è presa la decisione in merito alla domanda. L'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva sulle procedure di asilo rifiuta stabilisce che, nei giudizi di impugnazione, la valutazione degli elementi di fatto e di diritto è fatta *ex nunc*. Il momento della valutazione del rischio nelle procedure di cessazione dello status di protezione è descritto al [paragrafo 3.1.8](#).

Ai sensi della CEDU, spetta al ricorrente produrre prove tali da dimostrare che vi siano motivi fondati per ritenere che, se allontanata dal territorio di uno Stato membro, tale persona verrebbe esposta a un rischio concreto di subire un trattamento vietato dall'articolo 2 o dall'articolo 3 CEDU. Una volta che tali prove sono state fornite, spetta al governo

chiarire ogni dubbio a riguardo.¹²⁰ La Corte EDU ha riconosciuto che i richiedenti asilo si trovano di frequente in una situazione peculiare, cui spesso occorre far fronte con la concessione del beneficio del dubbio nell'esame della credibilità sia delle loro dichiarazioni sia della documentazione di sostegno da loro presentata.¹²¹ Tuttavia, quando le informazioni sono carenti o quando vi sono buoni motivi per mettere in dubbio la veridicità dei documenti prodotti, il richiedente deve fornire spiegazioni soddisfacenti.¹²²

Esempio: nel caso *Singh e a. c. Belgio*,¹²³ la Corte ha osservato che le autorità belghe avevano respinto i documenti presentati a sostegno di una domanda di asilo di cittadini afgani. Le autorità non avevano ritenuto la documentazione convincente, senza però aver sufficientemente approfondito la questione. In particolare, esse non avevano verificato l'autenticità delle copie dei documenti rilasciati dall'ufficio dell'ACNUR a New Delhi, che riconoscevano lo status di rifugiato ai ricorrenti, anche se tale verifica si sarebbe potuta effettuare facilmente. Le autorità pertanto non avevano effettuato un esame attento e rigoroso della domanda di asilo come richiesto dall'articolo 13 CEDU, violando dunque tale disposizione in combinato disposto con l'articolo 3.

Ai sensi dell'articolo 36 CEDU uno Stato contraente il cui cittadino abbia presentato un ricorso dinanzi alla Corte EDU contro un altro Stato ha diritto di intervenire. Questa disposizione – introdotta al fine di permettere agli Stati di fornire una protezione diplomatica in favore dei propri cittadini – è stata ritenuta inapplicabile nei casi in cui la doglianza del ricorrente consiste nel timore di essere rimpatriato nello Stato di nazionalità e di essere ivi sottoposto ad un trattamento contrario agli articoli 2 e 3 della Convenzione.¹²⁴

Ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, il rischio non deve essere valutato solo in base a fattori individuali ma anche complessivamente.¹²⁵ Ogni valutazione dev'essere

120 Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GC], (n. 37201/06), paragrafo 129.

121 Corte EDU, sentenza 11 gennaio 2007, *Salah Sheekh c. Paesi Bassi* (n. 1948/04), paragrafo 148; Corte EDU, sentenza 9 marzo 2010, *R.C. c. Svezia* (n. 41827/07), paragrafo 50.

122 Corte EDU, decisione 8 marzo 2007, *Matsiukhina e Matsiukhin c. Svezia* (n. 31260/04); Corte EDU, decisione 8 marzo 2007, *Collins e Akaziebie* (n. 23944/05).

123 Corte EDU, sentenza 2 ottobre 2012, *Singh e a. c. Belgio* (n. 33210/11).

124 CEDU, sentenza 5 settembre 2013, *I. c. Svezia* (n. 61204/09).

125 Corte EDU, sentenza 15 maggio 2012, *S.F. e a. c. Svezia* (n. 52077/10), paragrafi 68-69.

personalizzata e prendere in considerazione tutte le prove.¹²⁶ Il fatto che una persona sia già stata vittima di persecuzioni può costituire un'indicazione rilevante di rischi futuri.¹²⁷

Nella valutazione del rischio di rimpatrio, la Corte EDU ha tenuto conto delle prove sulle condizioni generali nel paese in questione nonché delle prove di un rischio particolare per l'interessato. La Corte EDU ha fornito linee guida sulla tipologia di documentazione che può essere ritenuta attendibile al momento dell'esame delle condizioni del paese, come le relazioni dell'ACNUR e delle organizzazioni internazionali per i diritti umani. Detta documentazione è giudicata inattendibile quando le fonti delle informazioni sono sconosciute e le conclusioni contrastanti rispetto ad altri rapporti ritenuti credibili.¹²⁸

Quando una persona non è stata espulsa, la data dell'esame dinanzi alla Corte EDU costituisce il momento da considerare ai fini della valutazione del rischio.¹²⁹ Questo principio è stato applicato indipendentemente dal fatto che il diritto della CEDU in esame fosse di carattere assoluto, come nel caso dell'articolo 3, o non assoluto, come per l'articolo 8.¹³⁰ Quando il richiedente è già stato espulso, la Corte EDU valuterà se la persona ha subito maltrattamenti o se le informazioni sul paese forniscono seri motivi per ritenere che il richiedente subirebbe maltrattamenti.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito*,¹³¹ la Corte EDU ha preso in esame i rapporti di organizzazioni internazionali sulle condizioni e sul livello di violenza in Somalia nonché sulle violazioni dei diritti umani perpetrate da al-Shabaab, gruppo estremista islamico della Somalia. Essa, tuttavia, non ha potuto utilizzare la relazione conoscitiva della missione governativa a Nairobi (Kenya) sulla Somalia, poiché conteneva fonti imprecise e anonime ed era in contrasto con altre informazioni di pubblico dominio. Basandosi sulle prove a sua disposizione, la Corte ha ritenuto improbabile che le condizioni in Somalia sarebbero presto migliorate.

126 Corte EDU, sentenza 9 marzo 2010, *R.C. c. Svezia* (n. 41827/07), paragrafo 51 (sul certificato medico); Corte EDU, sentenza 20 luglio 2010, *N. c. Svezia* (n. 23505/09), paragrafo 52; Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (n. 8319/07 e 11449/07).

127 Corte EDU, sentenza 9 marzo 2010, *R.C. c. Svezia* (n. 41827/07).

128 Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07), paragrafi 230-234.

129 Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [GC], (n. 37201/06).

130 Corte EDU, sentenza 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito* (n. 8000/08).

131 Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07).

Esempio: nel caso *Muminov c. Russia*,¹³² il ricorrente era un cittadino uzbeko che, secondo le informazioni disponibili, stava scontando una condanna a cinque anni di detenzione in Uzbekistan, ove era stato estradato dalla Russia. La Corte EDU ha dichiarato che la documentazione sul maltrattamento generalizzato dei condannati in Uzbekistan era sufficientemente credibile e tale da far ritenere che fosse configurabile una violazione dell'articolo 3 CEDU, nonostante non vi fossero altre informazioni attendibili sulla situazione del richiedente dopo la sua estradizione, al di fuori della sua condanna.

3.1.4. Protezione sufficiente

Ai sensi del diritto internazionale sui rifugiati, un richiedente asilo che sostenga di temere di essere perseguitato ha diritto al riconoscimento dello status di rifugiato se è in grado di dimostrare, da un lato, che il suo timore di subire persecuzioni è fondato su una ragione riconosciuta dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e, dall'altro lato, che la protezione garantita dallo Stato è insufficiente. Con il concetto di "sufficienza della protezione dello Stato" s'intendono sia la volontà sia la capacità, nello Stato ricevente, da parte dei funzionari statali o di altre entità che controllano parti del territorio nazionale, di fornire attraverso il loro sistema giuridico un livello ragionevole di protezione contro i maltrattamenti temuti dal richiedente asilo.

Secondo il diritto dell'UE, al momento della decisione in merito all'ammissibilità alla protezione di rifugiato o alla protezione sussidiaria, occorre considerare se nel paese dell'eventuale rimpatrio il richiedente sarebbe protetto dal danno temuto. L'articolo 7 della [direttiva qualifiche](#) stabilisce che "[...]a protezione contro persecuzioni o danni gravi può essere offerta esclusivamente[...] dallo Stato oppure [...] dai partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio a condizione che abbiano la volontà e la capacità di offrire protezione [...] che deve "essere effettiva e non temporanea". Sono richieste adeguate misure per impedire la commissione di atti persecutori, tra cui la messa in funzione di un sistema giuridico efficace che permetta di individuare, perseguire e punire i colpevoli. Il richiedente deve avere accesso a tali sistemi di protezione.

Esempio: nel caso *Salahadin Abdulla e a.*,¹³³ che concerneva la cessazione dello status di rifugiato, la CGUE ha dichiarato che affinché la protezione nel paese del

132 Corte EDU, sentenza 11 dicembre 2008, *Muminov c. Russia* (n. 42502/06).

133 CGUE, sentenza 2 marzo 2010, causa C-175/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. c. Bundesrepublik Deutschland*, Racc. pag. I-01493.

rifugiato sia sufficiente lo Stato e gli altri soggetti che offrono protezione a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, della [direttiva qualifiche](#) devono oggettivamente possedere un livello ragionevole di capacità, nonché la volontà, di prevenire atti di persecuzione. Essi devono adottare adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori e avvalersi, in particolare, di un sistema giuridico efficace, cui la persona interessata abbia accesso una volta cessato lo status di rifugiato, al fine di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti di persecuzione. Lo Stato o gli altri soggetti che offrono protezione devono soddisfare determinate condizioni concrete, ad esempio devono avere l'autorità, la struttura organizzativa e i mezzi per mantenere, tra l'altro, un livello minimo di legalità e di ordine nel paese di cui il rifugiato ha la cittadinanza.

Per i rifugiati palestinesi esiste uno specifico regime di protezione. L'agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nei paesi del Vicino Oriente (UNRWA) è stata istituita per fornire loro protezione e assistenza. L'UNRWA opera in Cisgiordania, comprese Gerusalemme Est e la Striscia di Gaza, nonché in Giordania, Siria e Libano. Le persone che ricevono assistenza dall'UNRWA non hanno diritto di ottenere lo status di rifugiati (articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva qualifiche](#)), che trasporta l'articolo 1D della Convenzione di Ginevra del 1951 nel diritto dell'UE.

Esempio: la causa *Bolbol*¹³⁴ riguardava un'apolide di origine palestinese che aveva lasciato la Striscia di Gaza ed era arrivata in Ungheria, dove aveva presentato domanda di asilo senza avere prima cercato protezione o assistenza presso l'UNRWA. La CGUE ha chiarito che, ai fini dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva qualifiche](#), si può ritenere che una persona abbia ricevuto protezione e assistenza da un'agenzia dell'ONU, diversa dall'ACNUR, solo qualora tale persona abbia effettivamente fatto ricorso a tale protezione o assistenza, e non per il solo fatto di avere il diritto teorico di avvalersene.

Nel caso *El Kott*,¹³⁵ la CGUE ha inoltre chiarito che alle persone costrette a lasciare l'area di operazioni dell'UNRWA per motivi che esulano dalla loro sfera di controllo e prescindono dalla loro volontà deve essere automaticamente concesso lo status di rifugiato, salvo che siano applicabili i paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3 dell'articolo 12 della [direttiva qualifiche](#).

134 CGUE, sentenza 17 giugno 2010, causa C-31/09, *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, Racc. pag. I-05539.

135 CGUE, sentenza 19 dicembre 2012, causa C-364/11, *Mostafa Abed El Karem El Kott e a. c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*.

Ai sensi della CEDU, l'esame di una violazione effettiva o potenziale dell'articolo 3 può comportare una valutazione della protezione che lo Stato o le organizzazioni al suo interno possono fornire alla persona da allontanare. Vi è una somiglianza tra il concetto di sufficiente protezione in casi che riguardano i rifugiati (cfr. sopra) e i casi connessi all'articolo 3 CEDU. Se il trattamento che la persona rischia di subire al suo rientro corrisponde al livello minimo di gravità che chiama in causa l'articolo 3, allora occorre stabilire se lo Stato ricevente sia effettivamente e tecnicamente in grado, nonché se abbia la volontà, di proteggere tale persona dal rischio in questione.

Esempio: nel caso *Hida c. Danimarca*,¹³⁶ il ricorrente, di etnia Rom, era stato destinatario di un provvedimento di rimpatrio forzato in Kosovo durante il conflitto nel 2004. La Corte EDU, preoccupata per gli episodi di violenza e i crimini contro le minoranze, aveva riconosciuto la necessità di garantire la protezione internazionale dei membri delle comunità etniche, come i Rom. Tuttavia, la Corte aveva rilevato che l'Amministrazione civile temporanea delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK) eseguiva un processo di valutazione individuale prima di ogni rimpatrio forzato proposto dal Commissariato nazionale di polizia della Danimarca. Quando l'UNMIK aveva espresso obiezioni in relazione ad alcuni rimpatri, il Commissariato di polizia li aveva sospesi fino a successiva comunicazione. Il Commissariato di polizia non aveva ancora contattato l'UNMIK in merito al ricorrente, posto che il suo rimpatrio forzato non era ancora stato programmato. Considerate le circostanze del caso, la Corte EDU si è ritenuta soddisfatta nel sapere che, se l'UNMIK si fosse opposta al presente rimpatrio forzato, lo stesso sarebbe stato, con ogni probabilità, sospeso fino a ulteriore notifica. La Corte ha rilevato, inoltre, che non erano state prodotte prove sufficienti per ritenere che il ricorrente, di etnia Rom, potesse andare incontro a un rischio effettivo di subire torture o pene o trattamenti inumani o degradanti al suo ritorno in Kosovo. Di conseguenza, la Corte ha dichiarato la causa inammissibile, ritenendola manifestamente infondata.

La Corte EDU è stata chiamata a valutare se le **assicurazioni diplomatiche** dello Stato ricevente siano idonee a prevenire il rischio di maltrattamento cui una persona sarebbe altrimenti esposta al suo rimpatrio. Nei casi in cui lo Stato ricevente abbia fornito assicurazioni, tali assicurazioni non sono di per sé sufficienti a garantire una protezione adeguata dal rischio di maltrattamento. Vi è l'obbligo di esaminare se le assicurazioni diplomatiche, nella loro applicazione pratica, garantiscano una protezione sufficiente dal rischio di maltrattamenti. In ciascun caso, il valore da attribuire alle assicurazioni formulate dallo Stato ricevente dipende dalle circostanze prevalenti al momento dell'esame.

¹³⁶ Corte EDU, decisione 19 febbraio 2004, *Hida c. Danimarca* (n. 38025/02).

La questione preliminare per la Corte EDU è se la situazione generale dei diritti umani nello Stato ricevente escluda la possibilità di accettare qualsiasi assicurazione. Solo raramente la situazione generale in un paese consentirà di non dare alcun peso alle assicurazioni. Nella maggior parte dei casi, la Corte prima valuterà la qualità delle assicurazioni date e poi, in considerazione delle pratiche dello Stato ricevente, la loro affidabilità. Così facendo la Corte esaminerà anche i diversi fattori emersi dalla giurisprudenza recente.¹³⁷

3.1.5. Ricollocazione interna

Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, gli Stati possono concludere che una persona a rischio nella sua regione di origine può essere sicura in un'altra zona del proprio paese di provenienza e, quindi, non avere bisogno di protezione internazionale.

Nell'ambito del diritto dell'UE, la possibilità di una protezione all'interno del paese di origine è stata codificata all'articolo 8 della [direttiva qualifiche](#).

Ai sensi della CEDU, una proposta di ricollocazione interna da parte dello Stato deve essere sottoposta a un'attenta valutazione dal luogo di rimpatrio al luogo di destinazione. Ciò comporta il bisogno di valutare se il luogo di rimpatrio sia sicuro, se la strada preveda posti di blocco o se certe zone siano sicure perché la persona vi possa transitare per arrivare al luogo di destinazione. Occorre inoltre procedere a un esame delle circostanze individuali.

Esempio: nel caso *Sufi e Elmi c. Regno Unito*,¹³⁸ la Corte EDU ha dichiarato che, in astratto, l'articolo 3 CEDU non impedisce agli Stati membri di ricorrere alla possibilità della ricollocazione interna, a condizione però che il rimpatriato possa evitare senza pericoli l'esposizione a un rischio concreto di maltrattamenti durante il viaggio o al momento dell'accettazione o del suo insediamento nella zona in questione. Nel presente caso, la Corte ha notato che possono esserci aree della Somalia meridionale e centrale, in cui un soggetto rimpatriato non sarebbe necessariamente esposto a un rischio effettivo di maltrattamento, solamente in ragione della situazione di violenza generalizzata. Qualora, però, quello stesso soggetto dovesse viaggiare verso o attraverso un'area posta sotto il controllo di al-Shabaab, è probabile che verrebbe

137 Corte EDU, sentenza 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito* (n. 8139/09), paragrafo 189; Corte EDU, sentenza 24 aprile 2008, *Ismoilov e a. c. Russia* (n. 2947/06), paragrafo 127; Corte EDU, sentenza 19 giugno 2008, *Saadi c. Italia* [GC], (n. 37201/06); Corte EDU, sentenza 19 giugno 2008, *Ryabikin c. Russia* (n. 8320/04).

138 Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Sufi e Elmi c. Regno Unito* (nn. 8319/07 e 11449/07).

esposto al rischio di trattamenti contrari all'articolo 3, salvo che possa essere dimostrato che abbia recentemente vissuto in Somalia e possa pertanto evitare di attirare su di sé l'attenzione di al-Shabaab. Nel caso in esame, per un insieme di ragioni, la Corte ha dichiarato che, i ricorrenti avrebbero corso un rischio effettivo di essere esposti a un trattamento contrario all'articolo 3.¹³⁹

3.1.6. Sicurezza altrove

Secondo il diritto dell'UE, a uno Stato membro dell'UE può essere consentito, per ragioni di protezione internazionale, di rimpatriare un richiedente in un altro paese per l'esame della domanda, purché tale paese sia considerato sicuro e siano rispettate determinate garanzie. Il presente paragrafo chiarisce quando ciò è possibile, mentre i [paragrafi 4.2 e 9.1](#) (per i minori non accompagnati) illustrano le garanzie procedurali applicabili.

Sono due i fattori che permettono di presumere la sicurezza in un altro paese. Un paese può essere considerato sicuro se le sue leggi nazionali soddisfano una serie di condizioni elencate nella direttiva sulle procedure di asilo (articolo 38). Il richiedente asilo, per esempio, deve essere ammesso dal cosiddetto **paese terzo sicuro**, deve avere la possibilità di richiedere una protezione e, se riconosciuto come bisognoso di protezione internazionale, deve ottenere un trattamento conforme alla Convenzione di Ginevra del 1951. È particolarmente importante che gli Stati garantiscano che il rimpatriato non vada incontro a un successivo respingimento verso un paese non sicuro.

La seconda presunzione riguarda gli Stati che applicano il [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013), ovvero i 28 Stati membri dell'UE e Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (cfr. [paragrafo 4.2](#)).¹⁴⁰ Il [regolamento Dublino](#) prevede un meccanismo di determinazione dello Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione internazionale; esso stabilisce una gerarchia di criteri per determinare la competenza ad esaminare le domande di tutti gli individui che hanno presentato la domanda in uno Stato membro dell'UE e si sono poi trasferiti in un altro. Esiste, tuttavia, una presunzione relativa secondo cui tutti gli Stati che applicano il [regolamento Dublino](#) sono sicuri e rispettano la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e la CEDU.

Tra i vari criteri elencati nel [regolamento Dublino](#) è previsto che il primo Stato di ingresso sul territorio dell'UE sia quello competente ai fini dell'esame della domanda di asilo (capo III del [regolamento Dublino](#)). Per stabilire lo Stato d'ingresso di una persona, le

¹³⁹ Cfr. anche Corte EDU, sentenza 27 giugno 2013, *M.Y.H. c. Svezia* (n. 50859/10).

¹⁴⁰ [Regolamento \(UE\) n. 604/2013](#), 26 giugno 2013, GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 31-59.

sue impronte digitali sono prelevate al suo arrivo e inserite nella banca dati Eurodac (cfr. regolamento Eurodac (UE) n. 603/2013), accessibile a tutti i paesi che applicano il regolamento Dublino. Per esempio, se un richiedente asilo arriva in un paese A e presenta una domanda di asilo, verranno altresì rilevate le sue impronte digitali; tuttavia, se successivamente lo stesso si sposta nel paese B, le impronte rilevate nel paese B corrisponderanno a quelle rilevate nel paese A; a questo punto, il paese B dovrà applicare i criteri di Dublino II per stabilire se sia esso stesso o il paese A ad essere competente per l'esame della domanda di asilo.

Gli Stati devono, inoltre, garantire che le persone non siano rinviate in Stati membri dell'UE che hanno carenze sistemiche nei loro sistemi di asilo e di accoglienza. In alcuni casi che possono comportare violazioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ciò può portare gli Stati a dover esaminare una domanda anche se questa non è di loro competenza ai sensi del regolamento Dublino.

Esempio: nelle cause riunite *NS e ME*,¹⁴¹ la CGUE ha formulato una pronuncia pregiudiziale al fine di chiarire se, in determinate circostanze, uno Stato possa essere obbligato ad esaminare una domanda ai sensi della clausola di sovranità di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino anche se, secondo i criteri di Dublino, la competenza spetta a un altro Stato membro. La Corte ha spiegato che gli Stati membri dell'UE, nell'esercizio del loro potere discrezionale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, devono agire in conformità ai diritti fondamentali e ai principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Essi pertanto sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo Stato membro competente ai sensi del regolamento quando vi siano prove (che lo Stato membro non può ignorare) di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza tali da integrare una violazione dell'articolo 4 della Carta (proibizione della tortura). Ciò, inoltre, obbliga gli Stati membri a esaminare gli altri criteri del regolamento e a stabilire se un altro Stato membro sia competente per l'esame della domanda di asilo. Qualora non sia possibile individuare un altro Stato membro o qualora la procedura richieda un dispendio di tempo irragionevole, lo Stato membro stesso deve esaminare la domanda in conformità all'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento.

Ai sensi della CEDU, al fine di valutare le conseguenze prevedibili dell'allontanamento proposto, la Corte EDU terrà conto, tra i vari elementi che le vengono presentati, dei

¹⁴¹ CGUE, sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

rapporti internazionali in materia di diritti umani ritenuti attendibili. Lo Stato che attua l'allontanamento ha il dovere di operare una valutazione del rischio, in particolare quando le relazioni sui diritti umani in un paese dimostrano che lo Stato che attua l'allontanamento o avrebbe dovuto essere a conoscenza dei rischi.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,¹⁴² la Corte EDU ha dichiarato che le condizioni di vita e di detenzione in Grecia costituivano una violazione dell'articolo 3 CEDU. Secondo autorevoli rapporti, non era possibile accedere alla procedura di asilo e sussisteva il rischio di un successivo respingimento. Pertanto, le autorità belghe erano state ritenute responsabili ai sensi dell'articolo 3 CEDU di un trasferimento a norma del regolamento Dublino verso la Grecia, posto che, in base alle prove a disposizione, esse erano o avrebbero dovuto essere a conoscenza che i richiedenti asilo trasferiti in Grecia correvano il rischio di essere sottoposti ad un trattamento degradante.

3.1.7. Esclusione dalla protezione internazionale

Gli articoli 12 e 17 della [direttiva qualifiche](#), che richiamano l'articolo 1, lettera F, della Convenzione di Ginevra del 1951, contengono disposizioni che escludono la protezione offerta ai rifugiati per le persone che non la meritano. Si tratta di persone sospettate di aver commesso almeno una delle seguenti azioni:

- un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
- un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati;
- un atto contrario agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.

La valutazione circa l'esclusione dalla protezione internazionale dev'essere successiva ad una valutazione nel merito sulla domanda di protezione internazionale. Le persone che rientrano nelle clausole di esclusione non vengono considerate rifugiate né ammesse alla protezione sussidiaria.

¹⁴² Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09).

Esempio: nella causa *B e D*,¹⁴³ la CGUE ha fornito delle linee guida su come applicare le clausole di esclusione. La circostanza che la persona interessata abbia fatto parte di un'organizzazione e abbia attivamente sostenuto la lotta armata condotta da detta organizzazione non costituisce automaticamente un motivo fondato per ritenere che le sue azioni rappresentino un "crimine grave di diritto comune" o "atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite", entrambe ipotesi che porterebbero all'esclusione della persona dalla protezione offerta ai rifugiati. Una valutazione caso per caso dei fatti specifici deve costituire la base per constatare se vi siano motivi fondati di ritenere la persona in questione colpevole di tali atti o crimini. La valutazione dev'essere effettuata al fine di stabilire se gli atti commessi dall'organizzazione rispondano ai criteri fissati da dette disposizioni e se una responsabilità individuale nel compimento di tali atti possa essere ascritta alla persona in questione, tenuto conto dello standard probatorio richiesto a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva. La CGUE ha, inoltre, aggiunto che la motivazione per l'esclusione dallo status di rifugiato non è subordinata alla circostanza che la persona interessata rappresenti un pericolo attuale per lo Stato membro di accoglienza né a un esame di proporzionalità alla luce del caso di specie.

Ai sensi della CEDU, dal momento che la proibizione della tortura e delle pene o dei trattamenti inumani o degradanti è assoluta, indipendentemente dal comportamento della vittima, la natura dei reati ascritti al richiedente non incide sulla valutazione del caso alla luce dell'articolo 3 CEDU. Ne deriva che la condotta del richiedente, per quanto sgradita o pericolosa, non potrà essere tenuta in considerazione.

Esempio: nel caso *Saadi c. Italia*,¹⁴⁴ la Corte EDU ha riconfermato il carattere assoluto della proibizione della tortura di cui all'articolo 3 CEDU. Il ricorrente era stato processato in Italia per il suo coinvolgimento nel terrorismo internazionale, ed era stato oggetto di un provvedimento di espulsione verso la Tunisia. Nonostante ciò, la Corte EDU ha rilevato che, se fosse ritornato in Tunisia, l'interessato avrebbe corso un rischio effettivo di subire un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU. La sua condotta e la gravità delle accuse sollevate contro di lui sono state irrilevanti ai fini delle valutazioni ex articolo 3.

143 CGUE, sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland c. B e D*.

144 Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia* [CG], (n. 37201/06), paragrafo 138; Corte EDU, sentenza 24 aprile 2008, *Ismoilov e a. c. Russia* (n. 2947/06), paragrafo 127; Corte EDU, sentenza 19 giugno 2008, *Ryabikin c. Russia* (n. 8320/04).

3.1.8. Cessazione della protezione internazionale

Secondo il diritto dell'UE, se la situazione di rischio di un paese è migliorata, gli articoli 11 e 16 della [direttiva qualifiche](#) prevedono la cessazione della protezione internazionale, in maniera analoga alle clausole sulla cessazione di cui all'articolo 1, lettera C, della Convenzione di Ginevra del 1951.

Esempio: il caso *Salahadin Abdulla e a.*¹⁴⁵ riguardava la cessazione dello status di rifugiato di alcuni cittadini iracheni cui la Germania aveva riconosciuto lo status di rifugiati. Il motivo della cessazione dello status di rifugiati risiedeva nel miglioramento delle condizioni nel loro paese d'origine. La CGUE ha dichiarato che, per effetto dell'articolo 11 della [direttiva qualifiche](#), lo status di rifugiato cessa quando si è verificato un cambiamento delle circostanze significativo e non temporaneo nel paese terzo interessato, le ragioni dei timori in base alle quali era stato concesso lo status di rifugiato non sono più presenti e la persona non ha più ragione di temere persecuzioni. Per accertare una modifica delle circostanze, gli Stati devono considerare la situazione individuale del rifugiato verificando se il soggetto o i soggetti che offrono protezione abbiano adottato adeguate misure per impedire atti persecutori, avvalendosi, tra l'altro, di un sistema giuridico efficace che permetta di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti che costituiscono tale persecuzione. Inoltre, il cittadino interessato deve poter accedere a tale protezione qualora cessi di beneficiare dello status di rifugiato.

Lo status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria di coloro che hanno subito gravi danni nel passato non è destinato a cessare con il mutare delle circostanze, se queste persone possono invocare l'esistenza di motivi di imperio tali da rifiutare di avvalersi della protezione del loro paese d'origine ([direttiva qualifiche](#), articoli 11 e 16).

Ai sensi della CEDU, non esistono specifiche cause di cessazione. Al contrario, la Corte EDU esamina le conseguenze prevedibili dell'allontanamento proposto. Le condizioni passate dello Stato ricevente possono essere utili per fare luce sulla sua situazione attuale, ma sono le condizioni attuali a incidere sulla valutazione del rischio¹⁴⁶. Per valutare la situazione, la Corte EDU si basa su rapporti governativi pertinenti e sulla documentazione fornita dall'ACNUR e da varie altre organizzazioni non governative, come Human Rights Watch o Amnesty International.

145 CGUE, sentenza 2 marzo 2010, cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla e a. c. Bundesrepublik Deutschland*, Racc. pag. I-01493.

146 Corte EDU, decisione 14 ottobre 2003, *Tomic c. Regno Unito* (n. 17837/03); Corte EDU, decisione 19 febbraio 2004, *Hida c. Danimarca* (n. 38025/02).

Esempio: la Corte EDU ha valutato più volte il rischio che i giovani Tamil avrebbero corso al loro rimpatrio in Sri Lanka. Dette valutazioni sono state effettuate più volte, sia nell'arco del lungo conflitto sia dopo la cessazione delle ostilità. La Corte EDU ha tenuto conto del cambiamento delle condizioni generali nel paese e ha esaminato i fattori di rischio nazionali che avrebbero potuto ripercuotersi sugli interessati al momento proposto per il loro allontanamento.¹⁴⁷

3.2. Espulsione collettiva

Le espulsioni collettive sono vietate sia dal diritto dell'UE sia dalla CEDU. L'espressione "espulsione collettiva" indica qualsiasi provvedimento che obblighi una pluralità di persone a lasciare il territorio di un paese in qualità di gruppo ed in mancanza di un preventivo esame ragionevole e oggettivo della situazione personale di ciascun individuo.¹⁴⁸

Secondo il diritto dell'UE, le espulsioni collettive sono in contrasto con l'articolo 78 TFUE, che impone che l'*acquis* in materia di asilo sia conforme agli "altri trattati pertinenti", e sono vietate dall'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 4 del Protocollo n. 4 vieta le espulsioni collettive.

Esempio: nel caso *Čonka c. Belgio*,¹⁴⁹ la Corte EDU ha dichiarato che l'allontanamento di un gruppo di richiedenti asilo Rom aveva violato l'articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU. La Corte aveva ritenuto che le circostanze personali di ciascun membro del gruppo espulso non fossero state considerate singolarmente.

In particolare, prima dell'espulsione dei ricorrenti, le autorità politiche avevano annunciato la loro intenzione di eseguire espulsioni collettive, incaricando le autorità competenti di effettuare tali espulsioni. A tutti gli interessati era stato comunicato di presentarsi presso una determinata stazione di polizia allo stesso momento, e ciascuno dei provvedimenti di espulsione e delle motivazioni per l'arresto era stato

147 Corte EDU, sentenza 30 ottobre 1991, *Vilvarajah e a. c. Regno Unito* (n. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87); Corte EDU, sentenza 17 luglio 2008, *NA. c. Regno Unito* (n. 25904/07).

148 Per maggiori informazioni cfr. Corte EDU, "Collective Expulsions", scheda, giugno 2012, disponibile all'indirizzo: www.echr.coe.int sotto la voce "Press/Factsheets/Expulsion".

149 Corte EDU, sentenza 5 febbraio 2002, *Čonka c. Belgio* (n. 51564/99); ; cfr. anche CEDU, sentenza 23 luglio 2013, *M.A. c. Cipro* (n. 41872/10), nella quale la Corte EDU non ha rilevato una violazione dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU.

formulato negli stessi identici termini. Inoltre, la possibilità di accedere ai servizi di un avvocato era molto limitata e la procedura di asilo non era stata completata.

Esempio: nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*,¹⁵⁰ le autorità italiane, nel procedere a un “respingimento” di un barcone carico di potenziali richiedenti asilo, hanno violato l’articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU. La Corte ha riconosciuto che il divieto di espulsione doveva applicarsi anche alle operazioni eseguite in alto mare. A tal fine, la Corte EDU ha esaminato le disposizioni del diritto internazionale e del diritto dell’UE in materia di interventi in mare, nonché i doveri della Guardia costiera e delle navi di bandiera, anche in acque internazionali, nelle quali lo Stato ha ancora giurisdizione ai sensi dell’articolo 1 CEDU.

Esempio: nel caso *Sultani c. Francia*,¹⁵¹ il ricorrente, la cui domanda di asilo era stata rigettata dallo Stato francese, si lamentava del modo in cui era stato rimpatriato in Afghanistan. Secondo il ricorrente, il suo rimpatrio, effettuato con un volo charter organizzato per un gruppo, equivaleva ad un’espulsione collettiva vietata dall’articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU. La Corte EDU ha ribadito che le espulsioni collettive dovevano essere intese come misure che obbligano gli stranieri, come gruppo, a lasciare un paese, senza, però, includere i provvedimenti di espulsione adottati in base a un esame ragionevole ed oggettivo della situazione personale di ciascuno straniero del gruppo. Di conseguenza, il fatto che nel caso di specie tutti gli interessati avevano avuto la possibilità di contestare individualmente e motivatamente il provvedimento di espulsione di fronte alle autorità competenti aveva portato ad escludere che la situazione di diversi stranieri destinatari di provvedimenti analoghi e che avevano viaggiato in gruppo per ragioni pratiche fosse di per sé sufficiente ad integrare gli estremi di un’espulsione collettiva.

Le espulsioni collettive sono anche contrarie alla CSE e al suo articolo 19, comma 8, sulle garanzie contro l’espulsione.

Nella sua pronuncia *European Roma and Travellers Forum c. Francia*,¹⁵² il CEDS ha dichiarato che le decisioni amministrative prese nel periodo in esame, e con le quali era stato ordinato ai Rom di origine rumena e bulgara di lasciare il territorio francese, dove questi ultimi risiedevano, erano contrarie alla CSE. Dette decisioni non

¹⁵⁰ Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* [CG], (n 27765/09).

¹⁵¹ Corte EDU, sentenza 20 settembre 2007, *Sultani c. Francia* (n. 45223/05).

¹⁵² CEDS, *European Roma and Travellers Forum c. Francia* (ricorso n. 64/2011), 22 gennaio 2012, merito.

si basavano sull'esame delle circostanze personali dei Rom, non rispettando in tal modo il principio di proporzionalità; esse, inoltre, colpendo la comunità Rom, avevano carattere discriminatorio. Il Comitato ha ritenuto che tale azione costituisse una violazione dell'articolo E sulla non discriminazione, in combinato disposto con l'articolo 19, comma 8, CSE.

3.3. Barriere all'espulsione basate su altri motivi legati ai diritti dell'uomo

Sia il diritto dell'UE sia la CEDU riconoscono la potenziale esistenza di barriere non assolute all'allontanamento per motivi legati ai diritti dell'uomo, che richiedono di operare un bilanciamento tra gli interessi pubblici e personali. La barriera più comune è costituita dal diritto alla vita privata o familiare, che può comprendere anche la considerazione delle condizioni di salute di una persona (ivi incluse l'integrità fisica e morale), gli interessi superiori del bambino, il bisogno di unità familiare o le esigenze particolari delle persone vulnerabili.

Secondo il diritto dell'UE, le procedure di rimpatrio devono essere attuate tenendo in debito conto gli interessi superiori del bambino, la vita familiare, le condizioni di salute della persona interessata e il principio di non respingimento (articolo 5 della [direttiva rimpatri](#)).

Ai sensi della CEDU, gli Stati hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione di cittadini stranieri, in virtù di un consolidato principio di diritto internazionale e fatti salvi gli obblighi derivanti dai trattati, ivi compresa la CEDU. Esiste un ampio *corpus* giurisprudenziale sulle circostanze in cui diritti qualificati possono fungere da barriere all'allontanamento. Per diritti qualificati s'intendono diritti aventi qualifiche intrinseche, come ad esempio gli articoli 8-11 CEDU. Il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'articolo 8 CEDU è spesso invocato come scudo contro l'espulsione in casi che non comportano il rischio di trattamenti inumani o degradanti contrari all'articolo 3. Nel paragrafo 5.2 si esamineranno i diritti sanciti dall'articolo 8.

Le barriere all'allontanamento possono essere prese in considerazione anche nei casi in cui vi sia il sospetto che nel paese ricevente si ponga in essere una violazione flagrante dell'articolo 5 o 6 CEDU, come ad esempio quando un individuo rischi di essere sottoposto a detenzione arbitraria senza processo, di essere detenuto per un periodo considerevole dopo essere stato condannato in un processo palesemente iniquo, oppure se

rischi un flagrante diniego di giustizia in attesa di giudizio. L'onere della prova in capo al ricorrente è gravoso.¹⁵³

Esempio: nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*,¹⁵⁴ la Corte EDU è stata chiamata a verificare se l'estradizione dei ricorrenti in Uzbekistan potesse configurare un rischio effettivo di flagrante diniego di giustizia in violazione dell'articolo 6 CEDU.

Esempio: nel caso *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito*,¹⁵⁵ la Corte EDU ha constatato, ai sensi dell'articolo 6 CEDU, che il ricorrente non poteva essere deportato in Giordania in considerazione dell'elevata probabilità che prove estorte a terze persone con la tortura sarebbero state utilizzate in un nuovo processo contro di lui.

Esempio: in un caso interno, *EM Lebanon*, la *House of Lords* del Regno Unito ha concluso che, nell'ipotesi di una palese violazione di diritti qualificati (non assoluti) – come l'articolo 8 CEDU – che vada a colpire l'essenza del diritto in questione, non è necessario valutare la proporzionalità.¹⁵⁶

Nell'ambito della CSE, l'articolo 19, comma 8 impedisce l'espulsione di lavoratori migranti che risiedono regolarmente sul territorio di uno Stato contraente, salvo che essi rappresentino una minaccia per la sicurezza dello Stato o contravvengano all'ordine pubblico o al buoncostume.

Il CEDS ha osservato che, se uno Stato ha concesso il diritto di soggiorno al coniuge e/o ai figli di un lavoratore migrante, la perdita del diritto di soggiorno da parte del lavoratore migrante non inficia i diritti di soggiorno spettanti in via indipendente ai componenti del suo nucleo familiare, fintantoché questi detengono un diritto di soggiorno.

I cittadini stranieri che legalmente o per tacita accettazione del loro stato irregolare da parte delle autorità in ragione delle esigenze del paese ospitante, hanno risieduto in uno

153 Corte EDU, sentenza 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito* (n. 8139/09), paragrafo 233.

154 Corte EDU, sentenza 4 febbraio 2005, *Mamatkulov e Askarov c. Turchia* [GC], (nn. 46827/99 e 46951/99).

155 Corte EDU, sentenza 17 gennaio 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito* (n. 8139/09).

156 Regno Unito, Camera dei Lord del Regno Unito (*House of Lords*), *EM (Lebanon) c. Secretary of State for the Home Department* [2008] UKHL 64, 22 ottobre 2008

Stato per un lasso di tempo sufficiente dovrebbero essere soggetti alle norme che già tutelano altri cittadini stranieri dall'espulsione.¹⁵⁷

3.4. Cittadini di paesi terzi che godono di un più elevato livello di protezione dall'allontanamento

Ai sensi del diritto dell'UE, esistono determinate categorie di cittadini di paesi terzi, diversi da coloro che necessitano di protezione internazionale, che godono di un più elevato livello di protezione dall'allontanamento. Tra di essi si annoverano i titolari dello status di soggiornante di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini UE/SEE, i quali hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione e i cittadini turchi.

3.4.1. Soggiornanti di lungo periodo

I soggiornanti di lungo periodo godono di una protezione privilegiata contro l'espulsione. La decisione di allontanare un soggiornante di lungo periodo deve basarsi su una condotta che costituisce una minaccia effettiva e sufficientemente grave per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza.¹⁵⁸

3.4.2. Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE e svizzeri che sono cittadini di paesi terzi

Le persone di qualsiasi nazionalità che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE, compresi i cittadini dell'UE purché abbiano esercitato i diritti di libera circolazione, godono del diritto di soggiorno derivante dalle disposizioni dell'UE relative alla libera circolazione. Ai sensi della [direttiva sulla libera circolazione](#) (2004/38/CE), i cittadini di paesi terzi che si trovano in siffatta situazione familiare sono maggiormente protetti dall'espulsione rispetto ad altre categorie di cittadini di paesi terzi. A norma dell'articolo 28 della direttiva, essi possono essere allontanati solo per motivi di ordine pubblico o di pubblica

157 CEDS, conclusioni 2011, introduzione generale, gennaio 2012, dichiarazione sull'interpretazione dell'articolo 19, comma 8.

158 Articolo 12 della [direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

sicurezza,¹⁵⁹ e nel caso di cittadini che abbiano acquisito il diritto di soggiorno permanente, solo per “gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza”. Inoltre, come stabilito all’articolo 27, paragrafo 2, della direttiva, tali provvedimenti devono rispettare il principio di proporzionalità, essere adottati esclusivamente in relazione alla condotta personale della persona nei riguardi della quale essi sono applicati, la quale deve altresì rappresentare una “minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società”.¹⁶⁰ Gli Stati devono notificare le proprie decisioni all’interessato, comunicando i motivi su cui sono fondate (articolo 30).

Esempio: nel caso *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*,¹⁶¹ la CGUE ha esaminato il significato dell’articolo 30, paragrafo 2, della direttiva sulla libera circolazione, che impone alle autorità l’obbligo di informare gli interessati dei motivi su cui è fondata una decisione di diniego del diritto di soggiorno, salvo che vi ostino motivi attinenti alla sicurezza dello Stato. Nel determinare se le autorità possano astenersi dal divulgare talune informazioni per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato, la CGUE ha notato che è indispensabile bilanciare le necessità imposte dalla sicurezza dello Stato con quelle del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva sancito dall’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Essa ha concluso che il giudice nazionale, chiamato a pronunciarsi sulla mancata comunicazione all’interessato da parte dell’autorità della motivazione circostanziata e completa sulla quale è fondato il rifiuto, è tenuto ad accertare che tale mancata comunicazione sia limitata allo stretto necessario. In ogni caso, deve essere comunicata all’interessato la sostanza dei motivi su cui è fondata la decisione in una maniera che tenga debito conto della necessaria segretezza degli elementi di prova.

159 Nell’assenza di giurisprudenza concernente cittadini di stati terzi si vedano i seguenti casi relativi a cittadini dell’Unione, nei quali la Corte di Giustizia ha interpretato la nozione di “motivi imperativi di pubblica sicurezza” di cui all’articolo 28, paragrafo 3: CGUE, sentenza 22 maggio 2012, causa C-348/09, *Pl./Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, paragrafi 39-56; CGUE, sentenza 23 novembre 2010, causa C-145/09, *Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis*, Racc. pag. I-11979, paragrafi 20-35.

160 Per la giurisprudenza sull’articolo 27 della direttiva 2004/38/CE, con riferimento alla nozione di “ordine pubblico”, cfr. CGUE, sentenza 17 novembre 2011, causa C-434/10, *Petar Aladzhev c. Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*; CGUE, sentenza 17 novembre 2011, causa C-430/10, *Hristo Gaydarov c. Director na Glavna direktsia “Ohranitelna politzia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti*. Per quanto concerne la nozione di “minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società” cfr. CGUE, sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg*, Racc. pag. I-05257, paragrafi 65-71.

161 CGUE, sentenza 4 giugno 2013, causa C-300/11, *ZZ c. Secretary of State for the Home Department*.

Per quanto riguarda i cittadini svizzeri, il fondamento giuridico della protezione dall'espulsione si rinviene all'articolo 5 dell'allegato I all'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall'altro, sulla libera circolazione di persone. Conformemente al citato articolo, i diritti conferiti secondo l'accordo possono essere limitati solo per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o pubblica sanità.¹⁶²

Esiste una forma di protezione per i componenti del nucleo familiare in caso di decesso, divorzio o partenza del cittadino SEE che abbia esercitato i diritti di libera circolazione (articoli 12 e 13 della *direttiva sulla libera circolazione*). In situazioni specifiche, i cittadini di paesi terzi possono essere protetti dall'espulsione anche in virtù dell'articolo 20 TFUE (cfr. *paragrafo 5.2*).¹⁶³

3.4.3. Cittadini turchi

Secondo il diritto dell'UE l'articolo 14, paragrafo 1, della decisione 1/80 del Consiglio di associazione stabilisce che i cittadini turchi che esercitano i diritti previsti dall'Accordo di Ankara possono essere allontanati solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. La Corte ha sottolineato che gli stessi criteri adoperati per i cittadini SEE si applicano nella valutazione di una proposta di espulsione di cittadini turchi che hanno stabilito e fissato la residenza in uno degli Stati membri dell'UE. Il diritto dell'UE osta all'espulsione di un cittadino turco che sia fondata esclusivamente su motivi di prevenzione generale, ad esempio a scopo deterrente nei confronti degli altri stranieri, o che sia automatica conseguenza di una condanna penale. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, le eccezioni al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, tra cui quella basata su ragioni di ordine pubblico, vanno interpretate in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non possa essere determinata unilateralmente dallo Stato membro dell'UE.¹⁶⁴

162 Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione di persone, firmato in Lussemburgo il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002, GU L 114 del 30.4.2002, pag. 6.

163 Per informazioni su un caso in cui la protezione è stata concessa, cfr. CGUE, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, Racc. pag. I-01177. Per informazioni, invece, su un caso in cui la protezione non è stata concessa, cfr. CGUE, sentenza 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e a. (cittadinanza dell'Unione)* e CGUE, sentenza 8 maggio 2013, C-87/12, *Ymeraga e a. c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*; cfr. anche CGUE, sentenza 8 novembre 2012, causa C-40/11, *lida c. Stadt Ulm*.

164 CG, sentenza 28 ottobre 1985, causa 36/75, *Roland Rutli c. Ministre de l'intérieur*, Racc. pag. I-01219, paragrafo 27; CG, sentenza 11 settembre 2003, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg*, Racc. pag. I-05257, paragrafo 67.

Esempio: nella causa *Nazli*,¹⁶⁵ la CG ha deciso che un cittadino turco non poteva essere espulso allo scopo generale di dissuadere altri stranieri, e che l'espulsione doveva basarsi sugli stessi criteri applicati nei confronti di cittadini SEE. La Corte ha tracciato un'analogia con i principi sanciti nel campo della libera circolazione di lavoratori che sono cittadini di uno Stato membro. Senza minimizzare la minaccia all'ordine pubblico costituita dall'uso di stupefacenti, la Corte ha concluso, partendo da tali principi, che l'espulsione, successiva a una condanna penale di un cittadino turco che gode di un diritto riconosciuto dalla decisione del Consiglio di associazione può essere giustificata solo se il comportamento personale dà concretamente motivo di ritenere che questi commetterà altri reati gravi che possono perturbare l'ordine pubblico dello Stato ospitante.

Esempio: nella causa *Polat*,¹⁶⁶ la Corte ha specificato che le misure che autorizzano limitazioni dei diritti conferiti a cittadini turchi, se giustificate da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica ai sensi dell'articolo 14 del Consiglio di associazione, devono basarsi esclusivamente sul comportamento personale del soggetto interessato. Un insieme di condanne penali inflitte nello Stato membro ospitante può essere il fondamento per l'adozione di siffatte misure solo a condizione che la condotta dell'interessato costituisca una minaccia effettiva e sufficientemente grave, tale da pregiudicare un interesse fondamentale della collettività. Spetta al giudice nazionale accertare se tali circostanze ricorrono nel caso di specie.

165 CG, sentenza 10 febbraio 2000, causa C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli c. Stadt Nürnberg*, Racc. pag. I-00957.

166 CG, sentenza 4 ottobre 2007, causa C-349/06, *Murat Polat c. Stadt Rüsselsheim*, Racc. pag. I-08167.

Punti salienti

- Esistono barriere assolute, quasi assolute e non assolute all'allontanamento (introduzione al presente capitolo).
- La proibizione dei maltrattamenti stabilita dall'articolo 3 CEDU è di carattere assoluto. Le persone che corrono un rischio effettivo di essere esposte a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU nel loro paese di destinazione non vi devono essere rimpatriate, a prescindere dalla loro condotta o dalla gravità delle accuse mosse nei loro confronti. Le autorità devono valutare questo rischio senza tenere conto della possibile esclusione del soggetto dalla protezione prevista ai sensi della [direttiva qualifiche](#) o dalla Convenzione di Ginevra del 1951 (cfr. [paragrafi 3.1.2 e 3.1.7](#)).
- Il principio di non respingimento previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 proibisce di rimpatriare una persona verso un paese dove 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 particolare gruppo sociale o delle sue convinzioni politiche (cfr. [paragrafo 3.1](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, ogni azione intrapresa dagli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'*acquis* in materia di asilo o a norma della [direttiva rimpatri](#), ivi incluso il [regolamento Dublino](#), deve essere conforme al diritto di asilo e al principio di non respingimento (cfr. [paragrafo 3.1](#)).
- Nel valutare l'esistenza di un rischio effettivo, la Corte EDU si focalizza sulle conseguenze prevedibili dell'allontanamento di una persona nel paese di rimpatrio in questione, esaminando le circostanze personali dell'interessato oltre alle condizioni generali del paese (cfr. [paragrafi 3.1.3 e 3.3](#)).
- Ai sensi della CEDU, di norma, l'onere della prova grava sul richiedente asilo. Di frequente, tuttavia, è necessario concedergli il beneficio del dubbio nell'esame della credibilità delle sue dichiarazioni. Quando però la domanda non è sufficientemente motivata o le informazioni presentate danno buoni motivi per mettere in dubbio la veridicità dei documenti prodotti, il richiedente deve fornire spiegazioni soddisfacenti (cfr. [paragrafo 3.1.3](#)).
- Un individuo può essere esposto al rischio di essere sottoposto ad un trattamento vietato dal diritto dell'UE o dalla CEDU nello Stato ricevente, anche qualora detto trattamento non provenga dallo Stato in questione, ma piuttosto da soggetti non statali, da malattie o dalle condizioni umanitarie del paese ricevente (cfr. [paragrafo 3.1.2](#)).
- Una persona che rischia un trattamento vietato dal diritto dell'UE o dalla CEDU, se rimpatriata nella sua regione di origine nel paese ricevente, potrebbe trovarsi al sicuro in un'altra zona del paese (ricollocazione interna) (cfr. [paragrafo 3.1.5](#)). In alternativa, potrebbe essere lo Stato ricevente ad essere in grado di proteggerla da tale rischio (protezione sufficiente) (cfr. [paragrafo 3.1.4](#)). In questi casi, lo Stato espellente può concludere che la persona interessata non necessita di protezione internazionale (cfr. [paragrafo 3.1.4](#)).
- Sia il diritto dell'UE sia la CEDU vietano le espulsioni collettive (cfr. [paragrafo 3.2](#)).

- Secondo il diritto dell'UE, i familiari, con nazionalità di un paese terzo, dei cittadini SEE possono essere espulsi solo per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Queste deroghe sono da intendersi in senso restrittivo e la loro valutazione deve basarsi esclusivamente sul comportamento personale della persona interessata (cfr. [paragrafo 3.4.2](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione "**Approfondimenti**" a pagina [245](#).

4

Garanzie procedurali e supporto legale in materia di asilo e di rimpatrio

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE)	Procedure di asilo	
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)	<i>Diritto a un ricorso effettivo</i>	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) Corte EDU, <i>Abdolkhani e Karimnia c. Turchia</i> , 2009 (i mezzi di ricorso nazionale devono permettere di esaminare la domanda nel merito)
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 46, paragrafi 5 – 9	<i>Effetto sospensivo</i>	Corte EDU, <i>Gebremedhin c. Francia</i> , 2007 (effetto sospensivo di un ricorso nazionale per domande di asilo in zona di transito) Corte EDU, <i>Hirsi Jamaa e a. c. Italia</i> , 2012 (mancanza di effetto sospensivo dei ricorsi interni contro le "operazioni di respingimento in mare")
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 31, paragrafo 8	<i>Procedure accelerate di asilo</i>	Corte EDU, <i>I.M. c. Francia</i> , 2012 (garanzie procedurali nelle procedure accelerate di asilo)
Regolamento Dublino (UE) n. 604/2013 CGUE, C-411/10, <i>N.S.</i> , 2011 CGUE, C-245/11, <i>K</i> , 2012	Procedure Dublino	Corte EDU, <i>M.S.S. c. Belgio e Grecia</i> , 2011 (trasferimento posto in essere nel quadro della "procedura Dublino" verso un paese ove esisteva il rischio di un trattamento degradante) Corte EDU, <i>De Souza Ribeiro c. Francia</i> , 2012 (effetto sospensivo dei ricorsi ex articolo 8 CEDU)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE)	Procedura di rimpatrio	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU, Protocollo 7, articolo 1 (garanzie procedurali in materia di espulsione di stranieri) Corte EDU, <i>C.G. e a. c. Bulgaria</i> , 2008 (mancanza di garanzie procedurali in procedura di espulsione)
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)	Assistenza legale	CEDU, articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) Corte EDU, <i>M.S.S. c. Belgio e Grecia</i> , 2011 (inefficacia del regime di gratuito patrocinio)
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articoli 20 – 22	Assistenza legale nelle procedure di asilo	Comitato dei ministri, Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo, 1° luglio 2009
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 13 (mezzi di ricorso)	Assistenza legale nel caso di decisione di rimpatrio	Comitato dei ministri, Venti Linee Guida sul rimpatrio forzato, 4 maggio 2005

Introduzione

Il presente capitolo riguarda la procedura di valutazione delle domande di protezione internazionale (procedure di asilo) nonché le procedure di espulsione o di rimpatrio. Sono dapprima esaminati i requisiti procedurali che incombono sulle persone responsabili dell'adozione di decisioni in materia di asilo o di rimpatrio, per poi passare al diritto a un mezzo di ricorso efficace per impugnare tali decisioni, elencando i principali elementi che occorrono perché un ricorso sia efficace (cfr. anche il [paragrafo 1.8](#) sui mezzi di ricorso nel contesto della gestione delle frontiere). Il capitolo, infine, considera le problematiche connesse all'assistenza legale. Il [capitolo 7](#) invece si incentrerà sulla modalità di esecuzione degli allontanamenti.

La giurisprudenza della Corte EDU impone agli Stati di effettuare un esame indipendente e rigoroso delle domande, da cui emergano motivi sostanziali di temere un rischio effettivo di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti all'atto del rimpatrio. Alcuni dei criteri elaborati nella giurisprudenza della Corte sono stati inseriti nella nuova versione della [direttiva sulle procedure di asilo](#).

In questo capitolo, il diritto a un ricorso effettivo come previsto all'articolo 13 CEDU sarà confrontato con la portata più ampia del diritto a un ricorso effettivo di cui all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.1. Procedure di asilo

Secondo il diritto dell'UE e la CEDU, i richiedenti asilo devono avere accesso a procedure di asilo efficaci, dotate di mezzi ricorso con effetto sospensivo in caso di decisione di allontanamento.

La [direttiva sulle procedure di asilo \(2013/32/UE\)](#) detta una disciplina molto dettagliata per le procedure ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale. La direttiva si applica a tutte le domande di asilo presentate nel territorio degli Stati membri dell'UE vincolati dalla direttiva, ivi comprese quelle presentate alla frontiera, nelle acque territoriali o nelle zone di transito (articolo 3).

4.1.1. Colloquio, procedura di esame e adozione di una decisione iniziale

I richiedenti asilo e le persone a loro carico devono avere accesso alle procedure di asilo a norma dell'articolo 6 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) (cfr. anche il [paragrafo 2.2](#)). Essi sono autorizzati a rimanere in uno Stato membro dell'UE fino a quando non viene presa una decisione sulla loro domanda (articolo 9). È possibile introdurre eccezioni al diritto di rimanere nel caso delle domande reiterate (articolo 9, paragrafo 2, e articolo 41) e nei casi di estrazione. L'extradizione a norma della [decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI](#) relativa al mandato d'arresto europeo ha le proprie garanzie procedurali.¹⁶⁷

I richiedenti devono poter sostenere un **colloquio personale** (articoli 14–15 della [direttiva sulle procedure di asilo](#)).¹⁶⁸ Il colloquio deve svolgersi in condizioni idonee a preservarne la riservatezza, di norma senza la presenza dei familiari del richiedente. Il colloquio deve essere svolto da una persona che abbia la competenza per tener conto del contesto in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente. Deve essere redatto un

¹⁶⁷ CG, sentenza 1° dicembre 2008, causa C-388/08, *Procedimento penale a carico di Artur Leymann e Aleksei Pustovarov*, Racc. pag. I-08993.

¹⁶⁸ Cfr. anche CGUE, sentenza 22 novembre 2012, causa C-277/11, *M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland e Attorney General*.

verbale accurato e circostanziato, che deve essere messo a disposizione del richiedente (articolo 17). Gli Stati membri dispongono affinché al richiedente sia data la possibilità di formulare osservazioni sul verbale prima che l'autorità accertante adotti una decisione (articolo 17, paragrafo 3). Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera e), della direttiva rifiuta, i colloqui con i minori devono essere condotti con modalità consone alla loro età. Per i minori non accompagnati sono previste garanzie specifiche, tra cui il diritto a un rappresentante (articolo 25). L'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale (articolo 25, paragrafo 6; cfr. anche il [capitolo 9](#)). Per maggiori informazioni sull'assistenza legale si rimanda al [paragrafo 4.5](#).

L'**esame di una domanda** deve rispettare le garanzie procedurali stabilite dalla [direttiva sulle procedure di asilo](#) e i criteri per la valutazione degli elementi a supporto della domanda di protezione internazionale di cui alla [direttiva qualifiche](#) (articolo 4). Esso deve essere effettuato in modo individuale, obiettivo e imparziale, utilizzando informazioni aggiornate (articolo 10 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) e articolo 4 della [direttiva qualifiche](#)). Secondo l'articolo 10 della [direttiva sulle procedure di asilo](#), le domande di protezione internazionale non devono essere automaticamente né respinte né escluse dall'esame da parte degli organi quasi giurisdizionali o amministrativi competenti ad esaminarle in prima istanza per il semplice fatto di non essere state presentate tempestivamente. L'articolo 12 [direttiva sulle procedure di asilo](#) stabilisce che i richiedenti asilo devono essere sempre informati delle procedure da seguire e dei tempi in una lingua che capiscono o è ragionevole supporre possano capire; ricevere, laddove necessario, l'assistenza di un interprete; avere la possibilità di comunicare con l'ACNUR o con altre organizzazioni che prestino assistenza legale; avere accesso alle informazioni utilizzate al fine di prendere la decisione sulla domanda; ricevere comunicazione della decisione con anticipo ragionevole; ed essere informati della decisione in una lingua che comprendono o che è ragionevole supporre possano comprendere. Ai sensi dell'articolo 13 della direttiva, i richiedenti hanno l'obbligo di cooperare con le autorità competenti.

I richiedenti asilo hanno la facoltà di **ritirare** la loro domanda di asilo. Anche le procedure per il ritiro devono rispettare le condizioni di notificazione, che prevedono comunicazioni per iscritto (articoli 44 e 45 della [direttiva sulle procedure di asilo](#)). Qualora vi siano ragionevoli motivi per ritenere che il richiedente abbia implicitamente ritirato la domanda o rinunciato ad essa, è possibile trattare tale domanda come se il richiedente l'avesse ritirata o vi avesse rinunciato. In ogni caso, lo Stato deve pronunciarsi o con una decisione di sospensione dell'esame inserendo una nota nella pratica del richiedente asilo, ovvero, respingendo la domanda (articoli 27 e 28 della [direttiva sulle procedure di asilo](#)).

Le **decisioni riguardanti le domande di asilo** devono essere adottate dall'autorità competente il prima possibile e comunque non oltre i sei mesi, fatte salve le circostanze elencate all'articolo 31, paragrafi 3 e 4, della [direttiva sulle procedure di asilo](#), in presenza della quali la procedura di esame può essere estesa a un periodo massimo di 21 mesi. Se non è possibile prendere una decisione entro sei mesi, il richiedente deve essere informato del ritardo e, su sua richiesta, dei motivi del ritardo e del termine entro cui è prevista la decisione in merito alla sua domanda (articolo 31, paragrafo 6). L'esame della domanda deve essere condotto nel rispetto dei principi e delle garanzie fondamentali di cui al capo II della direttiva. La decisione e l'informazione sui mezzi di impugnazione sono comunicate in forma scritta (articolo 11).

L'articolo 33 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) stabilisce che gli Stati membri non sono tenuti ad esaminare le **domande inammissibili**, come per esempio le domande reiterate qualora non siano emersi elementi nuovi o le domande relative a un paese che, pur non essendo uno Stato membro, è considerato un paese terzo sicuro per il richiedente. Gli Stati membri sono tenuti a organizzare un colloquio personale sull'ammissibilità della domanda, salvo i casi di domande reiterate inammissibili (articolo 34).

Ai sensi della CEDU, la Corte ha stabilito che le persone devono avere accesso alla procedura di asilo nonché a informazioni adeguate sulla procedura da seguire. Le autorità sono inoltre tenute a evitare ritardi eccessivi nell'adozione di decisioni relative alle domande di asilo.¹⁶⁹ Valutando l'efficacia dell'esame delle domande di asilo in prima istanza, la Corte ha altresì considerato altri fattori come la disponibilità di interpreti, l'accesso al gratuito patrocinio e l'esistenza di un sistema di comunicazione affidabile tra le autorità e i richiedenti asilo.¹⁷⁰ In termini di valutazione del rischio, l'articolo 13 impone un esame indipendente e rigoroso di ogni domanda da parte di un'autorità indipendente, ove vi siano motivi sostanziali di temere un rischio effettivo di un trattamento contrario all'articolo 3 (o all'articolo 2) CEDU in caso di espulsione del richiedente.¹⁷¹

4.1.2. Diritto a un ricorso effettivo

Le persone devono avere accesso a un ricorso pratico ed effettivo contro il rifiuto di asilo, di un permesso di soggiorno o di qualsiasi altra doglianza che denunci una violazione dei loro diritti umani. In questo contesto, sia il diritto dell'UE sia la CEDU riconoscono che è

¹⁶⁹ Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09); Corte EDU, sentenza 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* (n. 30471/08).

¹⁷⁰ Per maggiori informazioni cfr. Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09), paragrafo 301.

¹⁷¹ *Ibid.*, paragrafo 293.

necessario rispettare le garanzie procedurali perché i singoli casi siano esaminati in modo efficace e rapido. A tal fine, sono stati elaborati requisiti procedurali particolareggiati sia nell'ambito del diritto dell'UE sia dalla Corte EDU.

Secondo il diritto dell'UE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede il "diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale". L'articolo 47, paragrafo 1, della Carta si basa sull'articolo 13 CEDU, il quale garantisce il diritto a un "ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale". La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tuttavia, impone che il riesame sia effettuato da un tribunale, mentre l'articolo 13 CEDU richiede solamente un riesame davanti a un'istanza nazionale.¹⁷²

Il secondo paragrafo dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, invece, si basa sull'articolo 6 CEDU che assicura il diritto a che la causa sia esaminata equamente ma solo in relazione alle controversie concernenti diritti e i doveri di carattere civile la fondatezza di ogni accusa penale. Ciò ha impedito l'applicazione dell'articolo 6 CEDU nei casi in materia d'immigrazione e di asilo, poiché questi non comportano la determinazione di un diritto o dovere civile.¹⁷³ L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non opera tale distinzione.

L'articolo 46 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) stabilisce il diritto a un ricorso effettivo avverso le decisioni sulla domanda di protezione internazionale, i rifiuti di riaprire l'esame di una domanda precedentemente sospesa e le decisioni di revoca della protezione internazionale. Il ricorso deve prevedere un esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto. I termini entro i quali esercitare tale diritto non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile la presentazione di un ricorso.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 6 della Convenzione garantisce il diritto a un equo processo dinanzi a un giudice, ma tale disposizione è stata dichiarata inapplicabile nei casi in materia di asilo e d'immigrazione (cfr. [paragrafo 4.5](#)). In tali evenienze si applica l'articolo 13, che prevede il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale. Altri diritti che discendono dalla Convenzione, tra cui l'articolo 3 CEDU, possono essere letti in combinato disposto con l'articolo 13. Inoltre, si è ritenuto che il diritto alla vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 CEDU, includa altresì delle garanzie procedurali intrinseche (brevemente descritte al [paragrafo 4.4](#)). Al fine di fornire garanzie solide nei casi in materia di asilo o d'immigrazione si fa altresì costante riferimento al divieto di arbitrarietà inerente

172 Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2007/C 303/02), GU C 303, 14.12.2007, p. 17.

173 Corte EDU, decisione 12 gennaio 1999, *Maaouia c. Francia* (n. 39652/98), paragrafi 38-39.

a tutti i diritti sanciti dalla Convenzione.¹⁷⁴ Per i mezzi di ricorso contro la privazione illegittima o arbitraria della libertà personale cfr. il capitolo 6 (paragrafo 6.10).

La Corte EDU ha fissato alcuni principi generali che definiscono quali caratteristiche debba avere un ricorso effettivo nei casi vertenti sull'espulsione di richiedenti asilo. I ricorrenti devono disporre di un ricorso interno che permetta di esaminare il contenuto di una qualsiasi "doglianza sostenibile" ai sensi della CEDU e, all'occorrenza, di accordare un'adeguata riparazione.¹⁷⁵ Poiché il ricorso dev'essere "effettivo" in fatto e in diritto, la Corte EDU potrebbe dover considerare, tra l'altro, se al richiedente asilo sia stato concesso tempo sufficiente per presentare ricorso.

Esempio: nel caso *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*,¹⁷⁶ le autorità amministrative e giudiziarie avevano mantenuto entrambe un atteggiamento passivo nei confronti delle gravi asserzioni dei ricorrenti circa il presunto rischio di maltrattamenti in caso di rimpatrio in Iraq o in Iran. Inoltre, le autorità nazionali non avevano tenuto conto delle loro richieste di asilo temporaneo, senza peraltro comunicare le motivazioni di siffatte decisioni, e non ne avevano autorizzato l'accesso all'assistenza legale, nonostante la loro esplicita richiesta di essere assistiti da un avvocato mentre si trovavano in stato di trattenimento presso la polizia. Queste omissioni da parte delle autorità nazionali avevano impedito ai ricorrenti di far valere le loro doglianze ai sensi dell'articolo 3 CEDU nel quadro legislativo pertinente. Inoltre, i ricorrenti non avevano potuto presentare ricorso alle autorità per ottenere l'annullamento della decisione di espulsione perché non erano stati loro notificati i provvedimenti formali né erano state loro comunicate le motivazioni dell'allontanamento. I controlli di legittimità nei casi di espulsione in Turchia non potevano essere considerati un ricorso effettivo dal momento che la domanda di annullamento di un provvedimento di espulsione non aveva effetto sospensivo, salvo che il tribunale amministrativo ordinasse specificamente una sospensione dell'esecuzione. Pertanto, ai ricorrenti non era stato fornito un ricorso effettivo e accessibile in relazione alle loro doglianze fondate sull'articolo 3 CEDU.

174 Corte EDU, sentenza 24 aprile 2008, *C.G. e a. c. Bulgaria* (n.1365/07), paragrafo 49.

175 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09), paragrafo 288; Corte EDU, sentenza 26 ottobre 2000, *Kudła c. Polonia* [CG], (n. 30210/96), paragrafo 157.

176 Corte EDU, sentenza 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* (n. 30471/08), paragrafi 111-117.

Esempio: le Corti costituzionali di Austria e Repubblica ceca hanno considerato troppo brevi termini di due e di sette giorni.¹⁷⁷ Per contro, nella causa *Diouf*¹⁷⁸ la CGUE ha sostenuto che un termine di ricorso di quindici giorni in una procedura accelerata “non sembra, in via di principio, materialmente insufficiente per la preparazione e la presentazione di un ricorso, e appare ragionevole e proporzionato rispetto ai diritti e agli interessi in oggetto”.

Tra le altre azioni dello Stato che possono ostacolare l'efficacia delle garanzie procedurali vi sono la mancata notificazione agli interessati di una decisione o dei loro diritti di ricorso, o il fatto di impedire il contatto di un richiedente asilo che sia detenuto con il mondo esterno. In un certo senso, si possono individuare alcuni punti in comune tra i criteri elaborati dalla Corte EDU e le garanzie procedurali di cui alla [direttiva sulle procedure di asilo](#).

Esempio: nel caso *Čonka c. Belgio*,¹⁷⁹ che riguardava l'espulsione collettiva di richiedenti asilo di etnia Rom sulla base dell'articolo 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione, alcuni ostacoli di natura amministrativa e pratica avevano ostacolato la capacità dei ricorrenti di presentare le loro domande di asilo in Belgio. Nel procedimento di primo grado, i ricorrenti non avevano avuto accesso al loro fascicolo, non avevano potuto consultare il verbale dell'udienza né chiedere che le loro osservazioni fossero messe a verbale. I mezzi di ricorso disponibili prima dell'ultimo grado di giudizio non avevano avuto un effetto sospensivo automatico. La Corte aveva pertanto concluso per la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 4 del Protocollo n. 4 CEDU.

Anche se un singolo ricorso di per sé non soddisfa pienamente i requisiti dell'articolo 13 CEDU, l'insieme dei mezzi di ricorso previsti dall'ordinamento nazionale potrebbe invece essere sufficiente in tal senso.¹⁸⁰

177 Austria, Corte costituzionale austriaca (*Österreichische Verfassungsgerichtshof*), decisione G31/98, G79/98, G82/98, G108/98, 24 giugno 1998; Repubblica ceca, Corte costituzionale ceca (*Ústavní soud České republiky*), decisione n. 9/2010, Racc., gennaio 2010.

178 CGUE, sentenza 28 luglio 2011, causa C-69/10, *Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, paragrafo 67.

179 Corte EDU, sentenza 5 febbraio 2002, *Čonka c. Belgio* (n. 51564/99).

180 Corte EDU, sentenza 26 ottobre 2000, *Kudła c. Polonia* [CG], (n. 30210/96).

4.1.3. Ricorsi con effetto sospensivo automatico

Secondo il diritto dell'UE, l'articolo 46 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) stabilisce il diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice o a un tribunale, in linea con il disposto dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La direttiva impone agli Stati membri dell'UE l'obbligo di autorizzare i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale presentare un ricorso o, in pendenza del ricorso, fino all'esito dello stesso. In virtù dell'articolo 46, paragrafo 6, non sussiste un diritto automatico alla permanenza nel territorio dello Stato interessato in presenza di domande infondate e inammissibili; in tale evenienza, il giudice appello chiamato a statuire sul ricorso è competente a stabilire se il richiedente può rimanere nel territorio dello Stato membro interessato per il tempo necessario all'esame del ricorso. Un'eccezione simile è prevista per le decisioni di trasferimento adottate ai sensi del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 27, paragrafo 2).

Ai sensi della CEDU, la Corte ha ritenuto che, quando una persona presenta un ricorso avverso il rigetto della sua domanda di asilo, il ricorso deve produrre un effetto sospensivo automatico quando l'esecuzione di un provvedimento di rimpatrio nei suoi confronti può avere effetti potenzialmente irreversibili contrari all'articolo 3.

Esempio: nel caso *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia*,¹⁸¹ la Corte EDU ha ritenuto che le asserzioni del ricorrente riguardo al rischio di maltrattamento in Eritrea fossero sufficientemente credibili, e dunque tali da rendere la sua pretesa "sostenibile" ai sensi dell'articolo 3 CEDU. Il ricorrente poteva pertanto invocare l'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3. Quest'ultima disposizione impone che i cittadini stranieri abbiano accesso a un ricorso con effetto sospensivo avverso una decisione di allontanamento in un paese in cui vi sia un motivo reale di ritenere che essi corrano il rischio di subire trattamenti contrari all'articolo 3. Nei confronti dei richiedenti asilo che avevano dichiarato di correre tale rischio e cui era già stato accordato il permesso di entrare nel territorio francese, il diritto francese prevedeva una procedura che soddisfaceva alcuni di questi requisiti. Tale procedura, tuttavia, non trovava applicazione nei confronti di coloro che avevano dichiarato di correre tale rischio alla frontiera, all'arrivo in aeroporto. Per poter presentare una domanda di asilo, i cittadini stranieri dovevano trovarsi sul territorio francese. Se, invece, si presentavano alla frontiera, non potevano presentare la domanda, salvo che fosse stato prima dato loro il permesso di entrare nel paese. Tuttavia, se non avevano con sé i documenti necessari per farlo, dovevano presentare una richiesta di autorizzazione

181 Corte EDU, sentenza 26 aprile 2007, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia* (n. 25389/05).

a entrare nel paese per motivi di asilo. A questo punto, essi venivano trattenuti in una “zona di attesa” mentre le autorità stabilivano se la loro domanda di asilo fosse “manifestamente infondata”, nel qual caso negavano alla persona interessata l’autorizzazione a entrare nel paese. Questa persona diveniva, quindi, automaticamente passibile di espulsione, senza avere la possibilità di presentare domanda di asilo. Benché la persona interessata potesse rivolgersi ai tribunali amministrativi per chiedere la sospensione della decisione ministeriale che gli aveva negato il permesso di entrare nel paese, tale domanda non aveva alcun effetto sospensivo e non era soggetta ad alcun limite di tempo. È altresì vero che l’interessato poteva adire al giudice dei provvedimenti d’urgenza – come peraltro aveva fatto, senza successo, il ricorrente – tuttavia neppure questo mezzo di ricorso aveva un effetto sospensivo automatico, per cui tale persona avrebbe potuto essere espulsa prima che il giudice avesse preso una decisione. Considerate l’importanza dell’articolo 3 CEDU e l’irreversibilità del danno causato in caso di tortura o di maltrattamenti, l’articolo 13 impone che la persona interessata abbia accesso ad un ricorso effettivo con effetto sospensivo automatico, qualora un organismo statale abbia deciso di allontanare un cittadino straniero in un paese in cui vi è un motivo reale di ritenere che egli corra un tale rischio. Detto effetto “in pratica” non era stato sufficiente. Pertanto, posto che il ricorrente non aveva avuto accesso a tale mezzo di ricorso mentre si trovava nella “zona di attesa”, vi era stata una violazione dell’articolo 13 CEDU, in combinato disposto con l’articolo 3.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,¹⁸² la Corte ha constatato che la Grecia aveva violato l’articolo 13 CEDU in combinato disposto con l’articolo 3 a causa delle omissioni commesse dalle autorità nazionali nell’esame della domanda di asilo del ricorrente e del rischio che questi correva di essere direttamente o indirettamente rimpatriato nel suo paese d’origine senza alcuna seria valutazione del merito della sua domanda di asilo e senza avere avuto accesso a un ricorso effettivo.

Esempio: nel caso *Hirsi Jamaa e a. c. Italia*,¹⁸³ una nave italiana aveva intercettato in mare potenziali richiedenti asilo. Le autorità italiane avevano fatto loro credere che li avrebbero portati in Italia, omettendo di informarli circa le procedure da seguire per evitare di essere rimpatriati in Libia. Di conseguenza, i richiedenti asilo non avevano potuto presentare i loro ricorsi alla luce dell’articolo 3 CEDU o dell’articolo 4, Protocollo n. 4 presso le autorità competenti, né ottenere una valutazione attenta e

182 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09), paragrafo 293.

183 Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e a. c. Italia* [CG], (n. 27765/09), paragrafi 197-207.

rigorosa delle loro richieste prima dell'esecuzione del provvedimento di allontanamento. La Corte ha concluso per una violazione dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 e l'articolo 4 del Protocollo n. 4.

In un caso recente dinanzi alla Grande Camera, la Corte EDU si è pronunciata sull'eventualità che anche un ricorso presentato ai sensi dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 8 richieda che il mezzo di ricorso nazionale abbia un effetto sospensivo automatico.

Esempio: nel caso *De Souza Ribeiro c. Francia*,¹⁸⁴ il ricorrente, un cittadino brasiliano, aveva vissuto con la sua famiglia nella Guyana francese (un territorio d'oltremare francese) sin dall'età di sette anni. Le autorità ne avevano disposto l'allontanamento, a seguito del suo trattenimento amministrativo per non aver presentato un valido permesso di soggiorno. Il ricorrente era stato espulso il giorno seguente l'adozione di tale provvedimento, circa 50 minuti dopo aver presentato ricorso contro lo stesso. La Grande Camera della Corte EDU ha dichiarato che la rapidità nell'esecuzione di tale provvedimento aveva avuto l'effetto di rendere i mezzi di ricorso disponibili inefficaci nella prassi e, quindi, inaccessibili. Di conseguenza, nel momento in cui stava per essere allontanato, il ricorrente non aveva avuto accesso ad un mezzo di ricorso effettivo in relazione alla sua doglianza ai sensi dell'articolo 8 CEDU. La Corte ha, pertanto, rilevato una violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 8.

4.1.4. Procedure accelerate di asilo

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 31, paragrafo 8, della [direttiva sulle procedure di asilo](#) elenca dieci circostanze in cui è possibile applicare procedure accelerate o prioritarie, si pensi ad esempio ai casi di domanda di asilo giudicata infondata in ragione della provenienza del richiedente da un paese di origine sicuro o al caso in cui il richiedente rifiuta di adempiere all'obbligo del rilievo dattiloscopico. Sebbene i principi fondamentali e le garanzie sanciti dalla direttiva rimangano applicabili, il ricorso potrebbe non avere effetto sospensivo con la conseguenza che il diritto di rimanere durante la procedura di ricorso dovrà essere appositamente richiesto e/o concesso caso per caso (cfr. anche [paragrafo 4.1.3](#)). In pratica, le procedure accelerate possono essere caratterizzate da termini più brevi per ricorrere contro una decisione sfavorevole.

¹⁸⁴ Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2012, *De Souza Ribeiro c. Francia* (n. 22689/07).

Ai sensi della CEDU, la Corte ha stabilito che è necessario effettuare un esame indipendente e rigoroso di ogni domanda di asilo. Ove ciò non avveniva, la Corte ha rinvenuto violazioni dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 3.

Esempio: nel caso *I.M. c. Francia*,¹⁸⁵ il ricorrente, che aveva affermato di essere a rischio di maltrattamenti se deportato in Sudan, aveva tentato di chiedere asilo in Francia. Le autorità avevano ritenuto che la sua domanda di asilo fosse una "frode intenzionale" o costituisse un "abuso della procedura di asilo", essendo stata presentata dopo l'emissione di un provvedimento di allontanamento. Per questa ragione, il primo e unico esame della sua domanda di asilo era stato automaticamente effettuato nell'ambito di una procedura accelerata, priva di garanzie sufficienti, per esempio i limiti di tempo per presentare la domanda erano stati ridotti da 21 a 5 giorni. Questo termine di ricorso molto breve aveva imposto specifiche limitazioni, tanto che il ricorrente avrebbe dovuto presentare una domanda completa in lingua francese ed allegare la stessa documentazione di supporto richiesta nella normale procedura applicata alle persone non soggette ad alcun provvedimento restrittivo della libertà. Il ricorrente avrebbe potuto presentare ricorso presso il tribunale amministrativo per impugnare il provvedimento di espulsione, ma avrebbe avuto solo 48 ore di tempo per farlo, contro i due mesi garantiti dalla procedura ordinaria. La domanda di asilo del ricorrente era stata, pertanto, respinta senza che l'ordinamento nazionale, nel suo complesso, gli avesse offerto un mezzo di ricorso effettivo nella pratica. Il ricorrente non era stato, quindi, in grado di far valere le proprie doglianze ai sensi dell'articolo 3 CEDU. La Corte aveva pertanto concluso per la violazione dell'articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 3 CEDU.

4.2. Procedure Dublino

Il **regolamento Dublino** (regolamento (UE) n. 604/2013), applicato da 32 Stati europei, stabilisce quale Stato è competente per l'esame di una domanda di asilo. Se sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento un altro Stato è competente a esaminare la domanda, il regolamento prevede una procedura di trasferimento del richiedente in tale Stato.

Secondo il diritto dell'UE, il **regolamento Dublino** fissa i termini entro i quali gli Stati devono adempiere alle richieste di presa in carico o di ripresa in carico dei richiedenti asilo (articoli 21, 22, 25 e 29). Esso stabilisce altresì che gli Stati devono: raccogliere determinate prove prima di trasferire un richiedente (articolo 22), garantire la

¹⁸⁵ Corte EDU, sentenza 2 febbraio 2012, *I.M. c. Francia* (n. 9152/09), paragrafi 136-160.

riservatezza delle informazioni personali (articolo 39) e informare la persona interessata del [regolamento Dublino](#) in generale (articolo 4) nonché della decisione di trasferimento e dei mezzi di impugnazione disponibili (articolo 26). Lo stesso regolamento impone dei requisiti probatori in termini di cooperazione amministrativa (articolo 34 del [regolamento Dublino](#)) e delle garanzie in termini di cessazione della responsabilità (articolo 19).

Esempio: nel caso *Kastrati*,¹⁸⁶ la CGUE ha ritenuto il [regolamento Dublino](#) non più applicabile, allorché una domanda di asilo sia stata ritirata prima che lo Stato dell'Unione competente per l'esame della domanda abbia accettato di prendere in carico il richiedente. Spetta allo Stato membro nel cui territorio la domanda è stata presentata di adottare le necessarie decisioni conseguenti al ritiro e, in particolare, di sospendere l'esame della domanda, con inserimento della relativa nota nella pratica del richiedente asilo.

L'articolo 5 del [regolamento Dublino](#) stabilisce che, di norma, è effettuato un colloquio personale con ciascun richiedente. I richiedenti hanno diritto a un rimedio efficace di fronte ad un organo giurisdizionale. A tal fine, gli Stati membri concedono loro di rimanere nello Stato interessato in attesa dell'esito del ricorso avverso la decisione di trasferimento o, in alternativa, conferiscono all'organo giurisdizionale il potere di sospendere il trasferimento d'ufficio o su richiesta dell'interessato (articolo 27, paragrafo 3).

Il [regolamento Dublino](#) fissa altresì specifiche garanzie procedurali per i minori non accompagnati (cfr. il [capitolo 9.1. Minori non accompagnati](#) per ulteriori informazioni) nonché disposizioni volte a garantire il principio dell'unità familiare. Gli articoli 8-11 e l'articolo 16 del regolamento contengono criteri per la determinazione dello Stato competente nel caso di "familiari" (secondo la definizione dell'articolo 2, lettera g), del regolamento). Inoltre, uno Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di esaminare una domanda al fine di procedere al ricongiungimento di altri familiari (articolo 17, paragrafo 2, "clausola umanitaria"). L'articolo 7, paragrafo 3, obbliga gli Stati membri a tener conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro dell'UE di familiari e persone legate da vincoli di parentela, a condizione che tali prove siano prodotte prima che un altro Stato membro accetti la responsabilità di esaminare la domanda di asilo e che la domanda precedente non sia stata ancora oggetto di una decisione sul merito.

186 CGUE, sentenza 3 maggio 2012, causa C-620/10, *Migrationsverket c. Nurije Kastrati e a.*, paragrafo 49.

Nei casi in cui siano in gioco questioni umanitarie gravi, uno Stato membro dell'UE può, in certe circostanze, diventare responsabile per l'esame di una domanda di asilo quando una persona è dipendente dall'assistenza di un'altra e a condizione che vi siano legami familiari tra le due.

Esempio: il caso *K*¹⁸⁷ concerneva la proposta di trasferimento dall'Austria alla Polonia di una ricorrente, la cui la nuora aveva un bambino appena nato. La nuora, inoltre, soffriva di una grave malattia e di una seria disabilità da cui era rimasta affetta, a seguito di un evento traumatico occorso in un paese terzo. Per di più, se quanto le era successo fosse stato scoperto, la nuora, date le tradizioni culturali intese a ristabilire l'onore della famiglia, avrebbe rischiato di subire gravi sevizie da parte dei componenti maschi del suo ambiente familiare. In tali circostanze, la CGUE ha stabilito che, allorché si presenti la situazione di dipendenza di cui all'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento di Dublino [della versione del 2003, successivamente confluito nell'articolo 16, paragrafo 1, della versione del 2013], uno Stato membro che non è competente per l'esame di una domanda d'asilo in base ai criteri elencati dal regolamento lo diventa.

Uno Stato membro dell'UE, anche se non competente secondo i criteri stabiliti nel regolamento Dublino, può tuttavia decidere di esaminare una domanda (cfr. la "clausola di sovranità" di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino).¹⁸⁸ In virtù dell'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento, allorché il trasferimento nello Stato membro dell'UE inizialmente designato come competente secondo i criteri di Dublino implichi il rischio di un trattamento inumano o degradante vietato dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, lo Stato che intende effettuare il trasferimento deve esaminare gli altri criteri del regolamento e stabilire, in un tempo ragionevole, se è possibile individuare un altro Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo. All'esito di questo meccanismo può accadere tuttavia che la competenza ricada nuovamente sullo Stato membro che intendeva effettuare il trasferimento (articolo 3, paragrafo 2), e ciò al fine eliminare qualsiasi rischio di violazione dei diritti fondamentali del ricorrente.

187 CGUE, sentenza 6 novembre 2012, causa C-245/11, *K c. Bundesasylamt*, paragrafi 44-47.

188 Cfr. anche CGUE, sentenza 30 maggio 2013, C-528/11, *Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*.

Esempio: nelle cause riunite *N.S. e M.E.*,¹⁸⁹ la CGUE era stata chiamata a valutare se il trasferimento degli interessati in Grecia nel quadro del regolamento Dublino avesse integrato una violazione dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che corrisponde all'articolo 3 CEDU. Mentre la CGUE esaminava tali casi, la Corte EDU aveva già dichiarato che le condizioni di accoglienza e altre condizioni per i richiedenti asilo in Grecia erano tali da violare l'articolo 3 CEDU. La CGUE ha constatato che gli Stati membri non potevano "ignorare" le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza in Grecia, carenze che costituivano un rischio effettivo per i richiedenti asilo di subire trattamenti inumani o degradanti. La Corte ha sottolineato che il regolamento Dublino doveva essere applicato in conformità ai diritti della Carta e che, di conseguenza – in assenza di altrui Stati membri responsabili – ricadeva in capo al Regno Unito e all'Irlanda l'obbligo di esaminare le domande di asilo dei ricorrenti, nonostante questi avessero presentato le loro domande di asilo in Grecia.

Ai sensi della CEDU, non spetta alla Corte EDU interpretare il regolamento Dublino. Tuttavia, come dimostra la giurisprudenza della Corte, gli articoli 3 e 13 possono anche costituire garanzie applicabili nel contesto dei trasferimenti Dublino.¹⁹⁰

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,¹⁹¹ la Corte EDU ha accertato la violazione del diritto del ricorrente a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 3 CEDU sia da parte sia della Grecia sia del Belgio. La Corte ha concluso che, a causa della mancata applicazione da parte della Grecia della legislazione in materia di asilo e delle importanti carenze strutturali nell'accesso alla procedura di asilo e ai mezzi di ricorso, non vi erano garanzie efficaci che tutelassero il richiedente dall'allontanamento arbitrario verso l'Afghanistan, paese nel quale rischiava di subire maltrattamenti. Riguardo al Belgio, la procedura d'impugnazione di un trasferimento Dublino verso la Grecia non era conforme ai requisiti stabiliti dalla giurisprudenza della Corte EDU per i casi in cui l'espulsione in un altro paese potrebbe esporre una persona a un trattamento contrario all'articolo 3 CEDU, e specificatamente al requisito di un esame attento e rigoroso dei ricorsi.

189 CGUE, sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*. Cfr. anche CGUE sentenza del 14 novembre 2013, causa C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*.

190 Corte EDU, decisione 6 giugno 2013, *Mohammed Hussein e a. Paesi Bassi e Italia* (n. 27725/10); Corte EDU, sentenza 6 giugno 2013, *Mohammed c. Austria* (n. 2283/12).

191 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09).

4.3. Procedure relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo

Secondo il diritto dell'UE, entro 15 giorni dalla presentazione di una domanda di asilo, i richiedenti asilo devono essere informati dei benefici cui hanno diritto e di eventuali obblighi che sono tenuti a rispettare in relazione alle condizioni di accoglienza (articolo 5 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza \(2013/33/UE\)](#)). Devono, inoltre, essere informati circa l'assistenza legale. L'interessato dev'essere in grado di comprendere le informazioni che gli vengono fornite. I richiedenti asilo hanno il diritto di impugnare le decisioni negative relative alla concessione di benefici (articolo 26 [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#)).

La mancata osservanza degli obblighi di cui alla [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) potrebbe essere azionabile sia in quanto violazione del diritto dell'UE, e quindi dar luogo a un risarcimento, di cui alla sentenza *Francovich* (cfr. l'"[Introduzione](#)" del presente manuale), sia in quanto violazione dell'articolo 3 CEDU.¹⁹²

Esempio: sia la Corte EDU sia la CGUE hanno ritenuto, rispettivamente in *M.S.S. e NS*, che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nello Stato membro competente integrassero un trattamento inumano e degradante contrario all'articolo 3 CEDU o all'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.¹⁹³

4.4. Procedure di rimpatrio

Secondo il diritto dell'UE, la [direttiva rimpatri](#) (2008/115/CE) stabilisce determinate garanzie circa l'emissione di decisioni di rimpatrio (articoli 6, 12 e 13) e incoraggia il ricorso alle partenze volontarie rispetto ai rimpatri forzati (articolo 7).

Secondo l'articolo 12 della direttiva, le decisioni di rimpatrio nonché le decisioni di divieto d'ingresso devono essere adottate in forma scritta, in una lingua comprensibile all'interessato o che si può ragionevolmente supporre tale, e contenere informazioni sui mezzi di ricorso disponibili. A tal fine, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a pubblicare schede

¹⁹² Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09).

¹⁹³ *Ibid.*; CGUE, sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*, paragrafo 86.

informative in almeno cinque delle lingue più frequentemente utilizzate o comprese dai gruppi di migranti specifici per ciascuno Stato membro. Le informazioni possono essere limitate per ragioni di sicurezza nazionale. L'articolo 13 della [direttiva rimpatri](#) stabilisce che al cittadino di un paese terzo dev'essere concesso il diritto a mezzi di ricorso effettivi avverso le decisioni connesse al rimpatrio, o per chiederne la revisione, dinanzi alla competente autorità giudiziaria o amministrativa o dinanzi ad un organo competente ed indipendente. Tali istanze devono essere investite del potere di sospendere temporaneamente l'esecuzione del rimpatrio durante l'esame del caso. Il cittadino di un paese terzo deve avere la possibilità di ottenere assistenza e rappresentanza legale e, se necessario, assistenza linguistica gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale.

L'articolo 9 della direttiva stabilisce che le decisioni di allontanamento devono essere rinviate qualora violino il principio di non respingimento e nei casi in cui gli interessati si stiano avvalendo di un mezzo di ricorso con effetto sospensivo. È, inoltre, possibile rinviare l'allontanamento in considerazione delle particolari condizioni dell'interessato, come lo stato di salute, nonché di ostacoli tecnici all'allontanamento. Ove sia disposto il rinvio dell'allontanamento, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a confermare per iscritto che l'esecuzione della decisione è temporaneamente sospesa (articolo 14).

La [direttiva rimpatri](#) non si applica ai cittadini di un paese terzo che sono familiari di cittadini dell'UE (trasferiti in un altro Stato membro dell'UE) o di altri cittadini SEE/svizzeri, la cui situazione è disciplinata dalla [direttiva sulla libera circolazione](#) (2004/38/CE). La [direttiva sulla libera circolazione](#) ha introdotto garanzie procedurali nel contesto delle restrizioni all'ingresso e al soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. Quando sono adottati tali provvedimenti occorre garantire l'accesso a mezzi di impugnazione giurisdizionali e, all'occorrenza, amministrativi (articoli 27, 28 e 31). Gli interessati devono ricevere una notifica scritta dei provvedimenti e devono essere in grado di comprenderne il contenuto e le conseguenze. La notifica deve specificare gli aspetti procedurali da osservare per opporre ricorso nonché il termine entro il quale agire (articolo 30). I cittadini turchi sono ammessi a una protezione analoga.

Ai sensi della CEDU, oltre alle considerazioni relative all'articolo 13 della Convenzione, l'articolo 1 del Protocollo n. 7 della Convenzione specifica garanzie particolari che devono essere rispettate nei casi di espulsione di stranieri legalmente residenti. Inoltre, la Corte EDU ha stabilito che l'articolo 8 CEDU contiene garanzie procedurali per impedire un'ingerenza arbitraria con il diritto alla vita familiare e privata. Ciò può interessare le persone che sono rimaste in uno Stato per un certo tempo e vi hanno sviluppato una vita privata e familiare o che sono coinvolte in procedimenti giudiziari in tale Stato. Irregolarità negli aspetti procedurali del processo decisionale a norma dell'articolo 8 possono determinare

una violazione del comma 2 del suddetto articolo, in ragione del fatto che la decisione non è stata presa nel rispetto della legislazione.

Esempio: il caso *C.G. c. Bulgaria*¹⁹⁴ riguardava un soggiornante di lungo periodo che era stato allontanato per ragioni di sicurezza nazionale sulla base di un rapporto di sorveglianza classificato come segreto. La Corte EDU ha stabilito che una procedura non trasparente, come quella seguita nel presente caso, non corrispondeva alla valutazione completa e attenta richiesta dall'articolo 8 CEDU. Inoltre, i giudici bulgari si erano rifiutati di esaminare altri elementi di prova al fine di decidere sull'accoglimento o il rigetto delle argomentazioni contro il ricorrente, decidendo così sulla base di un esame meramente formale. Di conseguenza, la Corte ha concluso che il caso del ricorrente non era stato esaminato né revisionato in maniera adeguata, come invece impone l'articolo 1, comma 1, lettera b), del Protocollo n. 7.

Esempio: entrambi i casi *Anayo* e *Saleck Bardi*¹⁹⁵ vertevano sul rimpatrio di cittadini di un paese terzo in cui erano coinvolti minori. La Corte EDU ha concluso per una violazione dell'articolo 8 CEDU alla luce delle irregolarità emerse nel processo decisionale, come la mancata considerazione dell'interesse superiore del minore o l'assenza di coordinamento tra le autorità nella determinazione di tali interessi.

4.5. Assistenza legale nelle procedure di asilo e di rimpatrio

L'accesso all'assistenza legale è un elemento essenziale dell'accesso alla giustizia. Senza accesso alla giustizia, i diritti delle persone non possono essere protetti efficacemente.¹⁹⁶ Il supporto legale è particolarmente importante nelle procedure di asilo e di rimpatrio, nell'ambito delle quali le barriere linguistiche possono rappresentare un ostacolo, per le persone interessate, ai fini della comprensione delle procedure, spesso complesse o attuate in tempi rapidi.

Ai sensi della CEDU, il diritto di accesso alla giustizia discende dal diritto a un processo equo, che occupa un posto di grande rilevanza in qualsiasi democrazia.¹⁹⁷ Il diritto di adire

194 Corte EDU, sentenza 24 aprile 2008, *C.G. e a. c. Bulgaria* (n. 1365/07).

195 Corte EDU, sentenza 21 dicembre 2010, *Anayo c. Germania* (n. 20578/07); Corte EDU, sentenza 24 maggio 2011, *Saleck Bardi c. Spagna* (n. 66167/09).

196 Per maggiori informazioni si veda FRA (2010b).

197 Corte EDU, sentenza 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda* (n. 6289/73).

un giudice, che è un aspetto dell'articolo 6 CEDU, è stato ritenuto inapplicabile nei procedimenti in materia di asilo e d'immigrazione, perché essi non vertono sulla determinazione di un diritto o di un dovere civile, né di un'accusa penale.¹⁹⁸ Ciò non comporta, tuttavia, che i principi di "accesso alla giustizia", sviluppati dalla Corte in forza dell'articolo 6 CEDU, siano irrilevanti ai fini dell'articolo 13. In termini di garanzie procedurali, i requisiti di cui all'articolo 13 sono meno rigorosi di quelli dell'articolo 6, ma l'essenza stessa di un "mezzo di ricorso" per le finalità dell'articolo 13 impone una procedura accessibile.

Esempio: nel caso *G.R. c. Paesi Bassi*,¹⁹⁹ la Corte ha constatato una violazione dell'articolo 13 CEDU sulla questione dell'accesso effettivo alla procedura amministrativa per l'ottenimento di un permesso di soggiorno. La Corte ha osservato che, pur essendo "disponibile in diritto", la procedura amministrativa per l'ottenimento di un permesso di soggiorno e dell'esenzione dal pagamento delle spese previste per legge non era "disponibile nella pratica", a causa degli oneri amministrativi sproporzionati rispetto al reddito effettivo della famiglia del ricorrente. La Corte ha, altresì, posto l'accento sull'atteggiamento formalistico del ministro competente, che non aveva interamente esaminato lo stato di indigenza del ricorrente. Essa ha ribadito che i principi di "accesso alla giustizia" sviluppati ai sensi dell'articolo 6 sono rilevanti anche ai fini dell'articolo 13 e che, pertanto, questa sovrapposizione avrebbe dovuto essere interpretata nel senso di richiedere una procedura accessibile.

La Corte EDU, nella sua giurisprudenza, ha fatto riferimento alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa sul gratuito patrocinio per agevolare l'accesso alla giustizia, specialmente per gli indigenti.²⁰⁰

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,²⁰¹ la Corte EDU ha stabilito che il ricorrente non aveva ricevuto informazioni su come accedere alle organizzazioni che offrono assistenza e consulenza legale, nonostante il ricorrente non disponesse dei mezzi necessari per pagare un avvocato in Grecia, dove era stato rimpatriato. Questa situazione, aggravata dalla mancanza di avvocati che prestassero gratuito patrocinio, aveva reso l'intero sistema greco del gratuito patrocinio inefficace nella

198 Corte EDU, sentenza 5 ottobre 2000, *Maouia c. Francia* (n. 39652/98), paragrafo 38.

199 Corte EDU, sentenza 10 gennaio 2012, *G.R. c. Paesi Bassi* (n. 22251/07), paragrafi 49-50.

200 Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (1981), *Raccomandazione n. R (81)7 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle misure che facilitano l'accesso alla giustizia*; Corte EDU, sentenza 22 marzo 2007 d, *Siałkowska c. Polonia* (n. 8932/05).

201 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09), paragrafo 319.

pratica. La Corte EDU ha concluso per una violazione dell'articolo 13 CEDU in combinato disposto con l'articolo 3.

Nell'ambito del diritto dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rappresenta una tappa fondamentale nel processo di rafforzamento del diritto al gratuito patrocinio e all'assistenza legale ai sensi del diritto dell'UE. Secondo il suo articolo 51, la Carta si applica solo quando gli Stati membri dell'UE attuano il diritto dell'UE. L'articolo 47 della Carta stabilisce che “[o]gni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare [...]” e che “[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”.

Contrariamente alla corrispondente previsione CEDU, il diritto a un processo equo ai sensi del diritto dell'UE si applica alle cause in materia di asilo e d'immigrazione. L'inclusione del gratuito patrocinio nell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ne riflette l'importanza storica e costituzionale. La relazione esplicativa sull'articolo 47 riguardo alla disposizione sul gratuito patrocinio cita la giurisprudenza di Strasburgo, in particolare la causa *Airey*.²⁰² Il gratuito patrocinio nelle cause in materia di asilo e d'immigrazione costituisce una parte fondamentale della necessità di un ricorso effettivo e della necessità di un processo equo.

4.5.1. Assistenza legale nelle procedure di asilo

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 22, paragrafo 1, della [direttiva sulle procedure di asilo](#) accorda ai richiedenti il diritto di consultare un avvocato o altro consulente legale per gli aspetti relativi alla loro domanda. In virtù dell'articolo 20 della direttiva, nell'eventualità di una decisione negativa dell'autorità, gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti siano concesse assistenza e/o rappresentanza legali gratuite per presentare un ricorso e per la partecipazione alle udienze. L'assistenza legale gratuita può non essere concessa se il ricorso non ha prospettive concrete di successo (articolo 20, paragrafo 3). Gli Stati membri possono richiedere che siano soddisfatti determinati criteri, per esempio imponendo limiti monetari o temporali (articolo 21).

L'articolo 23 della direttiva contiene altresì disposizioni riguardanti l'ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali, compresa l'autorizzazione del consulente legale ad avere accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente, nonché visitare il cliente, se questi è trattenuto o detenuto in aree chiuse, quali

²⁰² Corte EDU, sentenza 9 ottobre 1979, *Airey c. Irlanda* (n. 6289/73).

le strutture di permanenza temporanea e le zone di transito. Il richiedente è autorizzato ad essere accompagnato da un avvocato o altro consulente legale ammesso dal diritto nazionale al colloquio personale previsto nel procedimento di asilo.

Le Linee guida del **Consiglio d'Europa** sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo²⁰³ riconoscono il diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio.

4.5.2. Assistenza legale nelle decisioni di rimpatrio

Secondo il diritto dell'UE, la fornitura di assistenza legale non si limita alle decisioni di asilo ma copre anche le decisioni di rimpatrio. Si tratta di un aspetto significativo, poiché consente alle persone di richiedere il controllo di legittimità di una decisione di allontanamento. È possibile che alcune persone, destinatarie di una decisione di rimpatrio formulata ai sensi della **direttiva rimpatri**, non abbiano mai potuto fare ricorso o richiedere una revisione delle loro domande. Alcuni individui possono aver costituito una famiglia mentre si trovavano in uno Stato membro dell'UE e per questo motivo potranno volere adire un giudice per determinare la compatibilità della decisione di rimpatrio con i diritti umani. L'articolo 13 della **direttiva rimpatri** stabilisce che gli Stati membri dell'UE "provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita" ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale e alle condizioni di cui all'articolo 15, paragrafi 3 e 6, della **direttiva 2005/85/EC**.

Queste disposizioni prevedono che il gratuito patrocinio sia disponibile su richiesta. Ciò richiede che le persone siano informate riguardo alla fornitura del gratuito patrocinio con modalità semplici e chiare, in una lingua che comprendono, poiché altrimenti le norme sarebbero inutili e ostacolerebbero un effettivo accesso alla giustizia.

Anche le Venti linee guida sul rimpatrio forzato del Consiglio d'Europa prevedono l'assistenza legale (linea guida n. 9).²⁰⁴

203 Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2009), *Linee guida sulla protezione dei diritti umani nel contesto delle procedure accelerate di asilo*, 1° luglio 2009.

204 Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2005).

4.5.3. Assistenza legale per impugnare le decisioni relative al sostegno all'asilo

Ai sensi del diritto dell'UE, una decisione negativa circa il sostegno all'asilo adottata ai sensi della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE) può essere impugnata dalla persona interessata (articolo 26). In caso di ricorso o riesame, gli Stati membri assicurano l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite nella misura in cui tale assistenza e rappresentanza legali siano richieste dall'interessato e necessarie per garantire l'accesso effettivo alla giustizia. A norma della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#), gli Stati membri possono imporre all'assistenza legale limitazioni simili a quelle previste dalla [direttiva sulle procedure di asilo](#) per le impugnazioni delle decisioni in materia di asilo.

Punti salienti

- Il diritto dell'UE impone di predisporre procedure eque ed efficaci tanto per l'esame delle domande di asilo che per i rimpatri (cfr. [paragrafi 4.1.1 e 4.4](#)).
- L'articolo 13 CEDU garantisce il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale per ogni doglianza sostenibile ai sensi della CEDU o dei suoi Protocolli. Detto articolo impone un esame indipendente e rigoroso di qualsiasi ricorso in cui vi siano seri motivi di temere che un individuo sia esposto ad un rischio effettivo di trattamento contrario all'articolo 2 o all'articolo 3 CEDU in caso di espulsione o estradizione (cfr. [paragrafo 4.1.2](#)).
- Ai sensi dell'articolo 13 CEDU, il ricorso deve avere un effetto sospensivo automatico nei casi in cui l'esecuzione di un provvedimento di rimpatrio potrebbe avere conseguenze potenzialmente irreversibili (cfr. [paragrafo 4.1.3](#)).
- L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea impone un ricorso effettivo e garanzie di equità più ampie rispetto all'articolo 13 CEDU (cfr. [paragrafo 4.1.2](#)).
- Il diritto dell'UE stabilisce garanzie procedurali in relazione al diritto e alla revoca del sostegno e dei benefici per i richiedenti asilo (cfr. [paragrafo 4.3](#)).
- La mancanza di assistenza legale può sollevare una questione in relazione all'articolo 13 CEDU nonché all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cfr. [paragrafo 4.5](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione **"Approfondimenti"** a pagina [245](#).

5

Vita privata e familiare e diritto di sposarsi

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 9 (diritto di sposarsi e di costituire una famiglia)</p> <p>Risoluzione del Consiglio sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi (1997)</p>	<p>Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia</p>	<p>CEDU, articolo 12 (diritto di sposarsi)</p> <p>Corte EDU, <i>O'Donoghue c. Regno Unito</i>, 2010 (ostacoli al diritto di sposarsi)</p>
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare)</p> <p>Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE che esercitano il diritto alla libertà di circolazione:</p> <p>Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)</p> <p>CG, C-127/08, <i>Metock</i>, 2008 (non è necessario che un familiare, cittadino di un paese terzo, abbia previamente soggiornato legalmente in uno Stato membro dell'UE)</p> <p>CG, C-60/00, <i>Mary Carpenter</i>, 2002 (il coniuge, cittadino di un paese terzo, può rimanere con i figli nel paese d'origine dell'altro coniuge, quando questi viaggia in un altro Stato membro dell'UE)</p> <p>CG, C-59/85, <i>Stato olandese</i>, 1986 (partner registrati)</p>	<p>Regolarizzazione familiare</p>	<p>CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)</p> <p>Corte EDU, <i>Rodrigues da Silva c. Paesi Bassi</i>, 2006 (interesse superiore del minore)</p> <p>Corte EDU, <i>Darren Omoregie e a. c. Norvegia</i>, 2008 (forti legami del coniuge nigeriano con il suo paese d'origine)</p> <p>Commissione europea dei diritti dell'uomo, <i>Nuñez c. Norvegia</i>, 2011 (vita familiare in Norvegia)</p>

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>CGUE, C-34/09, <i>Ruiz Zambrano</i>, 2011 (minori a rischio di perdere i benefici derivanti dalla cittadinanza dell'UE)</p> <p>CGUE, C-256/11, <i>Murat Dereci</i>, 2011 (coniuge e figli)</p> <p>Componenti del nucleo familiare di soggiornanti cittadini di un paese terzo:</p> <p>Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE) (il familiare deve di norma presentare la domanda prima di entrare nel paese)</p>		
<p>Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE che esercitano il diritto alla libertà di circolazione:</p> <p>Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE)</p> <p>CGUE, C-578/08, <i>Chakroun</i>, 2010 (il fatto che la famiglia sia stata costituita prima o dopo l'arrivo del cittadino di un paese terzo è ininfluyente)</p> <p>Componenti del nucleo familiare di soggiornanti cittadini di un paese terzo:</p> <p>Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE)</p>	<p>Ricongiungimento familiare</p>	<p>CSE, articolo 19, comma 6 (ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri)</p> <p>Corte EDU, <i>Gül c. Svizzera</i>, 1996 (bambini lasciati nel paese d'origine dai parenti emigrati)</p> <p>Corte EDU, <i>Sen c. Paesi Bassi</i>, 2001 (bambini lasciati nel paese d'origine dai parenti emigrati)</p> <p>Corte EDU, <i>Osman c. Danimarca</i>, 2011 (un'adolescente si ricongiunge alla famiglia in Danimarca)</p>
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 7 (rispetto della vita privata e della vita familiare)</p>	<p>Protezione dall'espulsione</p>	<p>CEDU, articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)</p>
<p>Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE che esercitano il diritto alla libertà di circolazione:</p> <p>Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articolo 13</p> <p>Componenti del nucleo familiare di soggiornanti cittadini di un paese terzo:</p> <p>Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE), articolo 15</p>	<p><i>Casi di interruzione delle relazioni</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Berrehab c. Paesi Bassi</i>, 1988 (mantenimento del contatto con i figli)</p> <p>Commissione europea dei diritti dell'uomo, <i>Sorabjee c. Regno Unito</i>, 1995 (divorzio)</p>

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE che esercitano il diritto alla libertà di circolazione:</p> <p>Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articoli 27-33</p> <p>Componenti del nucleo familiare di soggiornanti cittadini di un paese terzo:</p> <p>Direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE), articolo 6, paragrafo 2</p>	<p><i>Casi di condanne penali</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Boultif c. Svizzera</i>, 2001 (criteri per determinare la proporzionalità dell'espulsione)</p> <p>Corte EDU, <i>Üner c. Paesi Bassi</i>, 2006 (criteri di valutazione degli ostacoli derivanti dal diritto alla vita privata e familiare)</p>

Introduzione

Il presente capitolo è incentrato sul diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché sul diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Esso esamina inoltre gli aspetti relativi alla regolarizzazione e al ricongiungimento familiare nonché le garanzie volte a mantenere l'unità familiare.

Ai sensi della CEDU, il diritto al rispetto della "vita privata e familiare" è garantito dall'articolo 8 della Convenzione. La nozione di "vita privata" è ampia e non è facile definirla in maniera esaustiva. Essa comprende l'integrità fisica e psicologica di una persona, il diritto allo sviluppo personale e il diritto di stabilire e mantenere relazioni con altri esseri umani e con il mondo esterno.²⁰⁵ L'espulsione di un migrante stabilmente soggiornante può interferire, oltre che con il diritto a una possibile "vita familiare", anche con il suo diritto al rispetto della "vita privata", che può essere giustificato o meno, a seconda delle circostanze del caso. La scelta della Corte EDU di riservare maggiore attenzione all'aspetto della "vita familiare" piuttosto che a quello della "vita privata" dipenderà dalla situazione specifica del caso in esame.²⁰⁶

Esempio: nel caso *Omojudi c. Regno Unito*,²⁰⁷ la Corte EDU ha ribadito che l'articolo 8 CEDU protegge anche il diritto di instaurare e sviluppare relazioni con altri esseri umani e il mondo esterno, e potrebbe anche comprendere aspetti relativi all'identità sociale della persona. Si deve riconoscere che la totalità dei legami sociali tra i

205 Corte EDU, sentenza 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito* (n. 2346/02), paragrafo 61.

206 Corte EDU, sentenza 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito* (n. 8000/08); Corte EDU, sentenza 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi* [GC], (n. 46410/99).

207 Corte EDU, sentenza 24 novembre 2009, *Omojudi c. Regno Unito* (n. 1820/02), paragrafo 37.

migranti stabilmente soggiornanti e la comunità in cui vivono costituisce una parte del concetto di “vita privata” ai sensi dell’articolo 8 CEDU, indipendentemente dall’esistenza di una “vita familiare”.

Nell’ambito del diritto dell’UE, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sancisce il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia (articolo 9) e il diritto al rispetto della vita familiare (articolo 7), oltre a tutelare i diritti del bambino (articolo 24), in particolare il diritto di intrattenere regolarmente contatti diretti con i due genitori (articolo 24, paragrafo 3).

Per quanto riguarda la migrazione, il primo provvedimento sulla libera circolazione delle persone, adottato più di quaranta anni fa ([regolamento \(CEE\) n. 1612/68](#)), contemplava espressamente il diritto dei lavoratori migranti europei di essere accompagnati non solo dal coniuge e dai figli minori di ventuno anni ma anche dai figli a carico di età superiore al limite di ventuno anni e dai genitori e nonni a carico. La normativa oggi comprende anche i partner registrati, e richiede che si agevoli l’ingresso e l’autorizzazione di altri familiari. La nazionalità dei familiari era, e continua a essere, ininfluenza ai fini di questo diritto. A tal riguardo, dato che la maggioranza delle politiche nazionali sull’immigrazione cerca di limitare la circolazione dei cittadini di paesi terzi, una parte considerevole delle controversie nell’UE ha interessato i diritti dei familiari di paesi terzi, piuttosto che quelli dei cittadini SEE.

La questione principale per la CGUE è se le limitazioni imposte alla migrazione familiare possano disincentivare i cittadini dell’UE dall’esercizio del loro diritto alla libera circolazione o impediscano il godimento della cittadinanza dell’Unione. Paradossalmente, in molti Stati membri dell’UE, i cittadini dell’UE che esercitano il diritto alla libera circolazione godono di ben più ampi diritti in materia di ricongiungimento familiare rispetto ai cittadini dello Stato in questione. Il ricongiungimento familiare per i cittadini dell’UE che non hanno fatto ricorso al diritto alla libera circolazione è disciplinato dal diritto nazionale, che in alcuni Stati membri dell’UE continua a essere più restrittivo.

L’articolo 7 della decisione n. 1/80 dell’Accordo di Ankara stabilisce disposizioni speciali per i familiari di cittadini turchi. L’adozione a livello UE della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo \(2003/109/CE\)](#) e della [direttiva sul ricongiungimento familiare \(2003/86/CE\)](#) relativa a richieste di ricongiungimento familiare di cittadini di paesi terzi soggiornanti nell’UE, ha ampliato la competenza dell’UE in questo ambito.

Infine, da tempo ai rifugiati sono concessi privilegi speciali per il ricongiungimento familiare negli Stati europei, che trovano il loro fondamento nell'impossibilità per il rifugiato di fare ritorno nel suo paese d'origine per continuare la propria vita familiare. A questo proposito, disposizioni speciali per i rifugiati figurano nel capitolo V della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#).

5.1. Il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia

Il diritto di sposarsi è sancito dall'articolo 12 CEDU e, nel diritto dell'UE, dall'articolo 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Esso consiste nel diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Si tratta di un diritto ben distinto dal diritto al rispetto della vita familiare, che riguarda invece le famiglie che chiedono un'autorizzazione all'immigrazione sulla base di una relazione familiare esistente.

Gli Stati europei hanno posto limitazioni al diritto di sposarsi, visto che i matrimoni di convenienza sono considerati uno strumento per aggirare i controlli dell'immigrazione.

Un **matrimonio fittizio** (o matrimonio di convenienza) è un matrimonio che viene celebrato esclusivamente a fini d'immigrazione, "unicamente allo scopo di eludere le norme relative all'ingresso e al soggiorno"²⁰⁸ e senza alcuna intenzione di convivere o di condividere le altre caratteristiche sociali del matrimonio. Facilitare consapevolmente un matrimonio fittizio costituisce un reato in molti ordinamenti giuridici.

Si tratta, invece, di **matrimoni forzati** quando una (o entrambe) le parti non sono intenzionate a sposarsi. Oggi, in molti ordinamenti giuridici, obbligare una persona a contrarre un matrimonio forzato costituisce un reato. Nella pratica, può essere difficile distinguere un matrimonio forzato da un matrimonio di convenienza, specialmente nel caso dei "matrimoni combinati", espressione che può comprendere una serie di situazioni che va dai casi prossimi al matrimonio forzato a un sistema in cui uno degli sposi sceglie liberamente e volontariamente il partner da un elenco di candidati proposti dalle rispettive famiglie, dopo averne attentamente esaminato l'idoneità. Le disposizioni legislative o la giurisprudenza europee in materia di matrimoni forzati²⁰⁹ sono piuttosto carenti.

208 Articolo 1 della [risoluzione del Consiglio, del 4 dicembre 1997, sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi](#), GU C 382 del 16.12.1997, pagg. 1-3.

209 [Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione 1468 \(2005\) sui matrimoni forzati e i matrimoni precoci](#), del 5 ottobre 2005.

Esempio: nel caso *Quila*,²¹⁰ la Corte suprema del Regno Unito era stata chiamata a pronunciarsi sul divieto d'ingresso per motivi di soggiorno di coniugi o partner civili stranieri, previsto al paragrafo 277 del regolamento sull'immigrazione (ai sensi del quale l'età minima, per entrambe le parti, per entrare e stabilirsi era stata portata da 18 a 21 anni) al fine di stabilire se tale divieto fosse una misura lecita per disincentivare o prevenire i matrimoni forzati. Basandosi sulla giurisprudenza della Corte EDU, la Corte suprema ha annullato la disposizione, constatando che il rifiuto di concedere un visto per matrimonio equivaleva a una violazione dell'articolo 8 CEDU. Nel presente caso, non vi era alcun sospetto di un matrimonio forzato, pertanto, la Corte suprema aveva rilevato che non sussisteva alcun nesso logico tra questa disposizione di carattere generale, che non ammette eccezioni, e l'incidenza dei matrimoni forzati.

Nell'ambito del diritto dell'UE, la percezione dell'incidenza dei matrimoni fittizi a scopo d'immigrazione ha portato all'adozione, a livello UE, della risoluzione del Consiglio 97/C382/01. Detta risoluzione riflette la preoccupazione degli Stati membri con riferimento ai matrimoni di convenienza ed elenca i fattori che consentono di presumere che un matrimonio sia un matrimonio di convenienza.

In genere, la legislazione in materia di libera circolazione delle persone non disciplina le possibilità di concedere un'autorizzazione all'immigrazione di un fidanzato (o una fidanzata), ma si concentra piuttosto sulla regolarizzazione o sul ricongiungimento familiare. Nei casi di richieste di ricongiungimento con un futuro coniuge dall'estero, si applicherebbe solo il principio di non discriminazione.

Ai sensi della CEDU, emerge dalla giurisprudenza della Corte EDU che uno Stato può imporre ragionevoli condizioni al diritto di un cittadino di un paese terzo di sposarsi, al fine di accertare se il matrimonio proposto sia di convenienza e, se del caso, impedirlo. Di conseguenza, non necessariamente viola l'articolo 12 CEDU uno Stato che esegua controlli sui matrimoni di cittadini stranieri per verificare se si tratti di matrimoni di convenienza. Gli Stati contraenti possono legittimamente imporre ai cittadini stranieri di comunicare alle autorità la loro intenzione di contrarre matrimonio e, se necessario, acquisire informazioni riguardanti il loro status di immigrati e la genuinità del matrimonio. In un caso recente, tuttavia, la Corte EDU ha rilevato che, benché di per sé non censurabile, la legislazione del Regno Unito - con la quale s'imponeva l'obbligo di richiedere

210 Regno Unito, Corte Suprema del Regno Unito (*Supreme Court*), *R (Quila e. a.) c. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC-45, 12 ottobre 2011

un'autorizzazione prima di poter contrarre matrimonio alle persone soggette ai controlli d'immigrazione – sollevava gravi problematiche.

Esempio: il caso *O'Donoghue c. Regno Unito*²¹¹ verteva sulle limitazioni, imposte dal Regno Unito, alla celebrazione di un matrimonio di cittadini di paesi terzi. Salvo che non decidessero di celebrare il matrimonio secondo il rito anglicano, prima di poter contrarre un matrimonio con validità civile, le persone soggette ai controlli d'immigrazione dovevano ottenere l'autorizzazione dalle autorità competenti. La Corte EDU ha rilevato che il sistema non era collegato in modo razionale allo scopo dichiarato di ridurre l'incidenza dei matrimoni fittizi, perché, all'atto della decisione relativa al rilascio del certificato richiesto, la verifica del caso riguardava solo lo status d'immigrato del singolo richiedente, senza che fossero svolte indagini sull'autenticità del matrimonio. Pertanto, la Corte aveva rilevato una violazione dell'articolo 12 CEDU. Inoltre, posto che solo i matrimoni celebrati con rito anglicano erano esonerati dall'obbligo di ottenere un certificato di approvazione, tale sistema è stato anche ritenuto discriminatorio per ragioni di religione. Da ultimo, la Corte ha rilevato che il contributo fiscale riscosso per tali certificati era eccessivamente elevato e che non era prevista alcuna esenzione o riduzione per i non abbienti.

Nell'ambito della CEDU, i ricorsi contro il rifiuto di accordare a un fidanzato (o a una fidanzata) il permesso di entrare in un paese allo scopo di contrarre matrimonio sono relativamente rari,²¹²

5.2. Regolarizzazione familiare

La regolarizzazione familiare descrive situazioni in cui il soggiornante desidera regolarizzare, come componente del nucleo familiare, la situazione di un familiare che si trova già sul territorio ad altro titolo o in una situazione irregolare.

Nell'ambito del diritto dell'UE, le norme stabilite dalla [direttiva sulla libera circolazione \(2004/38/CE\)](#) si applicano ai cittadini di un paese terzo che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE, anche se nel caso dei cittadini dell'UE la direttiva si applica solo

211 Corte EDU, sentenza 14 dicembre 2010, *O'Donoghue e a. c. Regno Unito* (n. 34848/07).

212 Corte EDU, sentenza 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito* (nn. 9214/80, 9473/81 e 9474/81). Il caso riguardava inizialmente donne (alcune delle quali non ancora sposate) che si erano trovate in una posizione svantaggiata quando avevano cercato di ricongiungersi ai propri fidanzati o coniugi chiedendone il trasferimento nel Regno Unito. Alla data in cui il caso è stato esaminato dalla Corte EDU, tutte le ricorrenti erano sposate e il procedimento è stato considerato un caso che disciplina i diritti dei coniugi.

se la persona interessata ha esercitato i diritti connessi alla libera circolazione. Per i cittadini SEE, i familiari qualificati come tali sono i coniugi, i figli di età inferiore a ventuno anni, i figli a carico di più di ventuno anni (articolo 2, paragrafo 2) e “ogni altro familiare” (articolo 3, paragrafo 2). La categoria dei familiari qualificati dei cittadini svizzeri è, in un certo senso, soggetta a maggiori restrizioni.²¹³ La CGUE ha fornito alcuni chiarimenti riguardo all’espressione “ogni altro familiare”.

Esempio: nella causa *Rahman*,²¹⁴ la CGUE ha chiarito che l’articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva sulla libera circolazione](#) non solo rende possibile, ma anzi obbliga, gli Stati membri dell’UE ad agevolare le domande di ingresso e di soggiorno presentate da “ogni altro familiare” di un cittadino dell’UE, purché il familiare sia a carico di quest’ultimo e possa dimostrare che la sua condizione di dipendenza esisteva già al momento della presentazione della domanda d’ingresso. Al fine di adempiere tale obbligo, gli Stati membri dell’UE devono assicurarsi che i loro ordinamenti prevedano che una domanda d’ingresso e di soggiorno sia esaminata debitamente e attentamente e che, in caso di rigetto della domanda, il richiedente ottenga un rifiuto giustificato, impugnabile dinanzi ad un’autorità giudiziaria.

I familiari di cittadini SEE (compresi i cittadini dell’UE, purché abbiano esercitato il diritto alla libera circolazione) di un paese terzo si trovano spesso in una situazione privilegiata rispetto ai cittadini di un paese terzo che sono familiari di cittadini del paese interessato, poiché il loro status è regolato unicamente dal diritto nazionale. Il diritto dei familiari aventi cittadinanza di un paese terzo di entrare e soggiornare esiste a prescindere dal momento o dalla modalità in cui sono entrati nel paese ospitante. Esso si applica anche alle persone entrate irregolarmente.

Esempio: la causa *Metock e a.*²¹⁵ riguardava i coniugi (cittadini di paesi terzi) di cittadini dell’UE non irlandesi ma residenti in Irlanda. Il governo irlandese sosteneva che, per poter invocare la [direttiva sulla libera circolazione](#), il coniuge cittadino di

213 A norma dell’Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall’altro, sulla libera circolazione di persone (21 giugno 1999, GU L 114 del 30.4.2002, articolo 3), i componenti del nucleo familiare comprendono: il coniuge, i discendenti di età inferiore ai 21 anni a carico e gli ascendenti a carico, purché si provveda alla loro sistemazione e al loro mantenimento (nel caso degli studenti, sono compresi solo il coniuge e i figli minori).

214 CGUE, sentenza 5 settembre 2012, causa C-83/11, *Secretary of State for the Home Department c. Rahman e altri*.

215 CG, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock e a. c. Minister for Equality, Justice and Law Reform*, Racc. pag. I-06241, paragrafi. La sentenza *Metock* è stata seguita dalla *Corte suprema federale svizzera* nella sua decisione BGE 136 II 5 del 29 settembre 2009.

un paese terzo doveva aver previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro dell'UE e che il diritto d'ingresso e di soggiorno non doveva essere riconosciuto alle persone entrate nello Stato membro ospitante, prima di contrarre matrimonio con un cittadino dell'UE. A tal riguardo, la Corte ha stabilito che gli Stati membri dell'UE non potevano far dipendere il diritto di due coniugi di vivere assieme, previsto dalla [direttiva sulla libera circolazione](#), da questioni quali la data e il luogo in cui era stato contratto il matrimonio, o dal fatto che il cittadino di un paese terzo avesse previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro dell'UE.

Esempio: nella causa *MRAX*,²¹⁶ la CG ha constatato che sarebbe illegale rifiutare il soggiorno ai coniugi di cittadini dell'UE, aventi cittadinanza di un paese terzo, entrati irregolarmente nel paese dopo la scadenza del loro visto.

La CGUE ha progressivamente ampliato l'ambito di applicazione dei diritti e delle libertà dei cittadini dell'UE che discendono dai trattati dell'UE, contribuendo a garantire, in presenza di determinate condizioni, diritti derivati per i loro familiari cittadini di un paese terzo.

Esempio: la causa *Carpenter*²¹⁷ riguardava la moglie, cittadina di un paese terzo, di un cittadino britannico la cui attività professionale consisteva nel fornire prestazioni di servizi in altri Stati membri. La Corte ha accolto l'argomentazione secondo cui, se alla moglie non fosse stato permesso di rimanere con il marito nel Regno Unito per prendersi cura dei suoi figli mentre lui era assente, egli avrebbe subito una limitazione dell'esercizio della sua libertà di fornire servizi in tutta l'UE. Nel presente caso, al fine di riconoscere i diritti familiari di un cittadino dell'Unione che non aveva mai vissuto all'estero ma che svolgeva un'attività economica transfrontaliera, la Corte si è basata sulla libertà di fornire servizi di cui all'articolo 56 TFUE. La CG ha inoltre fatto riferimento al diritto fondamentale al rispetto della vita familiare sancito dall'articolo 8 CEDU.

La CGUE ha riconosciuto che, in alcune circostanze, i diritti di soggiorno possono essere collegati direttamente allo status di cittadini dell'Unione di cui all'articolo 20 TFUE,

216 CGUE, sentenza 25 luglio 2002, causa C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Stato belga*, Racc. pag. I-06591, paragrafo 80.

217 CG, sentenza 11 luglio 2002, causa C-60/00, *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-06279, paragrafi 36-46; CG, sentenza 17 luglio 1992, causa C-370/90, *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-04235, sulla possibilità di rivendicare tali diritti per i cittadini dell'UE che ritornano nel proprio paese d'origine.

facendone applicazione nei casi in cui il cittadino dell'UE non abbia mai esercitato il suo diritto alla libera circolazione.

Esempio: nella causa *Ruiz Zambrano*,²¹⁸ la CGUE ha rilevato che cittadini di un paese terzo, genitori di figli minori a loro carico di nazionalità belga, dovevano ottenere un permesso di soggiorno e di lavoro belga per poter vivere e mantenere i loro figli. La Corte ha ritenuto inapplicabile l'articolo 3, paragrafo 1, della [direttiva sulla libera circolazione](#) perché i figli, che erano cittadini dell'Unione, non si erano mai recati né tanto meno erano stati residenti di uno Stato membro diverso dal loro paese di origine. Per accordare ai loro genitori, cittadini di un paese terzo, il permesso di lavorare e soggiornare in Belgio, la Corte si è fondata direttamente sul loro status di cittadini dell'Unione di cui all'articolo 20 TFUE. La Corte ha sottolineato che procedere in modo diverso avrebbe significato "privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione", poiché essi avrebbero dovuto lasciare il territorio dell'Unione europea per stare con i genitori.

Questa decisione riguardava, tuttavia, le circostanze specifiche del caso e non si applica in ogni circostanza. Per esempio, un cittadino dell'Unione in tenera età deve dipendere dal punto di vista legale, finanziario e affettivo da un cittadino di un paese terzo che si è visto rifiutare il diritto di soggiorno, poiché è in ragione di tale legame di dipendenza che il cittadino dell'Unione può essere costretto ad abbandonare non solo il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell'Unione europea nel suo complesso.²¹⁹ Ulteriori chiarificazioni emergono dalle seguenti pronunce della Corte di giustizia.

Esempio: nella causa *McCarthy*,²²⁰ due mesi dopo la sentenza *Ruiz Zambrano*, la CGUE si è pronunciata su un caso riguardante una persona con doppia cittadinanza britannica e irlandese (la signora McCarthy). La signora McCarthy, che era nata nel Regno Unito e vi aveva sempre vissuto, aveva presentato domanda, in qualità di cittadina irlandese, per ottenere un permesso di soggiorno nel Regno Unito per lei e per suo marito, cittadino di un paese terzo. Il permesso le era stato rifiutato perché

218 CGUE, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, Racc. pag. I-01177; CG, sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-09925, paragrafi 42-47.

219 CGUE, sentenza 6 dicembre 2012, cause riunite C-356/11 e C-357/11, *O. e S. c. Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto c. L.*, paragrafo 56.

220 CGUE, sentenza 5 maggio 2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-03375.

non era una “persona qualificata”, per esempio una lavoratrice subordinata o autonoma o una persona che provvede al proprio sostentamento. Nel presente caso, la Corte ha statuito che la [direttiva sulla libera circolazione](#) non era applicabile perché la signora McCarthy non aveva mai esercitato il suo diritto alla libera circolazione, chiarendo inoltre che il fatto di essere un cittadino dell’UE avente la cittadinanza di più di uno Stato non è di per sé una condizione sufficiente per concludere che il diritto alla libera circolazione sia stato esercitato. Inoltre, secondo quanto rilevato dalla CGUE, gli articoli 20 e 21 TFUE non darebbero alla ricorrente il diritto di ottenere un permesso di soggiorno nel Regno Unito per il marito, posto che il rifiuto del permesso non la priverebbe del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale diritti connessi al suo status di cittadina dell’UE, né le impedirebbe di esercitare il suo diritto di trasferirsi e di risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri dell’UE.

Esempio: nella causa *Dereci*,²²¹ esaminata poco dopo la pronuncia *Ruiz Zambrano*, la CGUE aveva avuto la possibilità di stabilire se un cittadino di un paese terzo potesse soggiornare nel territorio di uno Stato membro dell’UE in cui risiedono il coniuge e i suoi figli (cittadini dell’UE), anche se questi non avevano mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione e il loro mantenimento non era a carico del cittadino del paese terzo. La CGUE ha statuito che gli Stati membri possono negare un permesso di soggiorno a un cittadino di un paese terzo, purché tale diniego non comporti, per il cittadino dell’UE interessato, la privazione del godimento effettivo e sostanziale del nucleo essenziale dei diritti correlati allo status di cittadino dell’UE, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. Per fornire indicazioni su tale accertamento, la CGUE ha sottolineato che “la mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l’unità familiare nel territorio dell’Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell’Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell’Unione sia costretto ad abbandonare il territorio dell’Unione qualora un tale diritto non gli venga concesso”.

Esempio: la causa *lida c. Ulm*²²² riguardava un cittadino giapponese che si era trasferito in Germania con la moglie tedesca e la figlia di minore età. La moglie e la figlia si erano successivamente trasferite in Austria, mentre il ricorrente era rimasto in Germania. Il signor lida e la moglie si erano separati definitivamente nel 2008, senza

221 CGUE, sentenza 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Murat Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres*, paragrafo 68.

222 CGUE, sentenza 8 novembre 2012, causa C-40/11, *lida c. Stadt Ulm*.

tuttavia divorziare. Nel 2008 il signor Iida aveva presentato domanda per la carta di soggiorno in qualità di familiare di un cittadino dell'Unione, domanda che le autorità tedesche avevano rigettato. In queste circostanze, la CGUE è stata chiamata a stabilire se un cittadino di un paese terzo possa risiedere nel paese d'origine dei componenti del suo nucleo familiare, anche qualora questi ultimi abbiano lasciato lo Stato membro d'origine e risiedano prevalentemente in un altro Stato membro dell'UE. La CGUE ha osservato che il familiare, originario di paese terzo, di un cittadino dell'UE che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione può beneficiare della [direttiva 2004/38](#) solamente se si stabilisce nello Stato membro ospitante in cui risiede il suo familiare dell'UE. La CGUE ha altresì rilevato che la figlia del signor Iida non poteva rivendicare diritti di soggiorno per il padre, perché l'articolo 2, paragrafo 2, lettera d), della direttiva si applicava solo agli ascendenti diretti a carico del minore e non a situazioni in cui il minore è a carico del genitore.

La CGUE ha esaminato il caso anche alla luce degli articoli 20 e 21 TFUE. Tuttavia, nella causa in esame, la Corte ha escluso che la moglie e la figlia del signor Iida fossero private del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti correlati al loro status di cittadine dell'Unione. Con questa conclusione, la CGUE ha tenuto conto del fatto che il ricorrente stesse chiedendo il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello in cui risiedevano la moglie e la figlia, oltre che del fatto che il signor Iida avrebbe potuto, in linea di principio, ottenere un prolungamento del suo diritto di soggiorno ai sensi del diritto nazionale, nonché lo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi della [direttiva 2003/109/CE](#).

La nozione di familiare di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della [direttiva sulla libera circolazione](#) include anche i "partner registrati", purché ciò sia conforme al diritto nazionale dello Stato membro dell'UE ospitante. In alcuni casi, anche i partner non registrati possono ottenere il diritto di ricongiungersi con un cittadino o un migrante stabilmente soggiornante.

Esempio: nella causa *Stato olandese c. Reed*,²²³ la CG ha stabilito che, poiché la legge olandese permetteva ai partner stabili di cittadini olandesi di risiedere con loro nei Paesi Bassi, lo stesso vantaggio doveva essere accordato alla signora Reed, che era impegnata in una relazione stabile con un lavoratore del Regno Unito, esercitando i suoi diritti discendenti dai trattati nei Paesi Bassi. La Corte ha ritenuto che

223 CG, sentenza 17 aprile 1986, causa C-59/85, *Stato olandese c. Ann Florence Reed*, Racc. pag. I-01283, paragrafi 28-30.

autorizzare il soggiorno nello Stato membro in questione del compagno non coniugato potesse favorirne l'integrazione e, quindi, concorrere alla realizzazione della libera circolazione dei lavoratori. Negare tale autorizzazione sarebbe equivoalo a una discriminazione.

La **direttiva sul ricongiungimento familiare** disciplina la situazione del coniuge e dei figli minori non coniugati dei soggiornanti cittadini di paesi terzi aventi diritto. Ai termini dell'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva, la domanda di ricongiungimento familiare dev'essere presentata ed esaminata quando il familiare si trova ancora all'esterno del territorio dello Stato membro dell'UE in cui risiede il soggiornante. Gli Stati membri possono derogare a tale disposizione. I componenti del nucleo familiare di cittadini SEE, tuttavia, non possono essere soggetti a tale obbligo.²²⁴

Ai sensi della CEDU, gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno il diritto di controllare l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri. L'articolo 8 CEDU impone, tuttavia, agli Stati membri di rispettare la vita familiare, richiedendo una motivazione per ogni ingerenza a riguardo (cfr. il **paragrafo 5.4.2** per un elenco dei criteri che possono essere considerati per l'esame di questi casi). La Corte EDU ha esaminato un considerevole numero di casi che sollevano questioni connesse al rifiuto di ammettere o di regolarizzare i coniugi o altri componenti del nucleo familiare di cittadini degli Stati membri stessi o di migranti stabilmente soggiornanti nel territorio dell'UE. Un elemento essenziale per stabilire se il diniego di uno Stato membro sia motivato o meno è se vi siano ostacoli alla conduzione della vita familiare all'estero. Ciò può comportare che il cittadino lasci il suo paese d'origine, ma se si rileva che questa situazione non è irragionevole, la Corte EDU di norma riterrà che la decisione dello Stato membro è proporzionata.²²⁵ La giurisprudenza della Corte in quest'ambito è strettamente legata alle caratteristiche e alle circostanze specifiche del caso (cfr. anche il **paragrafo 5.4** per ulteriori esempi).

Esempio: nel caso *Darren Omoregie e a. c. Norvegia*,²²⁶ la Corte ha ritenuto che la moglie norvegese di un cittadino nigeriano non avrebbe dovuto avere aspettative circa il fatto che a suo marito fosse accordato il permesso di vivere con lei e il loro figlio in Norvegia, benché si fossero sposati mentre il marito era residente

224 CG, sentenza 25 luglio 2002, causa C-459/99, *MRAX*, Racc. pag. I-6591; CG, sentenza 31 gennaio 2006, causa C-503/03, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, Racc. pag. I-1097.

225 Corte EDU, sentenza 31 luglio 2008, *Darren Omoregie e a. c. Norvegia* (n. 265/07), paragrafo 68; Corte EDU, sentenza 12 giugno 2012, *Bajsultanov c. Austria* (n. 54131/10), paragrafo 91; Corte EDU, sentenza 17 febbraio 2009, *Onur c. Regno Unito* (n. 27319/07), paragrafi 60-61.

226 Corte EDU, sentenza 31 luglio 2008, *Darren Omoregie e a. c. Norvegia* (n. 265/07).

legalmente nel paese. La Corte EDU ha dato particolare rilievo ai legami che il marito aveva con il suo paese d'origine.

Esempio: nel caso *Nuñez c. Norvegia*,²²⁷ il ricorrente era entrato in Norvegia, dove aveva precedentemente commesso un reato sotto un altro nome, in violazione di un divieto di reingresso. Il ricorrente aveva successivamente sposato una cittadina norvegese, dalla quale erano nate due figlie. La Corte ha dichiarato che la Norvegia, espellendo il ricorrente, avrebbe violato l'articolo 8.

La Corte ha confermato il rifiuto di regolarizzare la situazione di un coniuge straniero a seguito della rottura del suo matrimonio, anche se ciò avrebbe potuto determinare l'esilio *de facto* dei familiari che sono cittadini dello Stato ospitante (cfr. anche il [paragrafo 5.4.1](#)).

Esempio: nel caso *Sorabjee c. Regno Unito*,²²⁸ l'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato irricevibile il ricorso di una ricorrente ai sensi dell'articolo 8 CEDU, relativo al provvedimento di espulsione in Kenya della madre della stessa. La Corte ha ritenuto che, poiché la ricorrente aveva tre anni, aveva un'età in cui avrebbe potuto trasferirsi con la madre e presumibilmente adattarsi al nuovo ambiente. Il fatto che la ricorrente avesse la cittadinanza britannica era irrilevante. Quest'approccio differisce dall'approccio adottato dalla CGUE nella causa *Ruiz Zambrano* (cfr. l'esempio presentato in precedenza in questo paragrafo).

Tuttavia, nei casi in cui i giudici nazionali abbiano considerato che il minore dovesse rimanere nello Stato di residenza, la Corte EDU potrebbe esitare ad accettare la separazione della famiglia proposta dalle autorità competenti in materia di immigrazione.

Esempio: nel caso *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi*,²²⁹ benché il giudice nazionale avesse espressamente dichiarato che fosse nel superiore interesse della figlia minore rimanere nei Paesi Bassi con il padre olandese, la Corte ha rilevato che il rifiuto di regolarizzare la situazione della madre brasiliana, con cui la minore aveva contatti regolari, aveva rappresentato una misura sproporzionata.

227 Corte EDU, sentenza 28 giugno 2011, *Núñez c. Norvegia* (n. 55597/09).

228 Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 23 ottobre 1995, *Sorabjee c. Regno Unito* (n. 23938/94); Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 23 ottobre 1995, *Jaramillo c. Regno Unito* (n. 24865/94).

229 Corte EDU, sentenza 31 gennaio 2006, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi* (n. 50435/99).

Vi sono inoltre situazioni che possono costituire un'ingerenza indiretta con il diritto al rispetto della vita familiare, anche in mancanza di un rifiuto assoluto ad autorizzare un soggiorno.

Esempio: il caso *G.R. c. Paesi Bassi*²³⁰ concerneva l'ingerenza dovuta all'imposizione di un contributo eccessivamente oneroso per la regolarizzazione della situazione di immigrato di un coniuge straniero. Il caso era stato esaminato alla luce dell'articolo 13 CEDU, posto che il ricorso riguardava l'impossibilità per il ricorrente di impugnare la decisione di rigetto del permesso di soggiorno, essendo stata la sua domanda respinta solo per il mancato pagamento del contributo corrispondente.²³¹

5.3. Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare concerne le situazioni nelle quali una persona, residente in uno Stato membro dell'UE o del Consiglio d'Europa, desidera essere raggiunta dai familiari che ha lasciato nel paese d'origine quando è emigrata.

Secondo il diritto dell'UE, le disposizioni della [direttiva sulla libera circolazione](#) relative ai componenti del nucleo familiare dei cittadini SEE, che abbiano esercitato i diritti che discendono dai trattati, non operano alcuna distinzione tra regolarizzazione e ricongiungimento familiare; a essere determinante, invece, è la relazione tra il familiare e il soggiornante cittadino dell'UE.

Per quanto riguarda i familiari che non fanno parte del "nucleo familiare", la CGUE ha recentemente dichiarato che gli Stati membri dell'UE dispongono di un ampio potere discrezionale quanto alla scelta dei fattori da prendere in considerazione nell'esame delle domande di ingresso e di soggiorno presentate dalle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della [direttiva sulla libera circolazione](#). Gli Stati membri hanno pertanto la facoltà di introdurre nelle loro legislazioni una serie di requisiti particolari concernenti la natura o la durata della dipendenza. La CGUE ha tuttavia precisato che tali requisiti devono essere conformi al significato comune dei termini relativi alla dipendenza prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva e non possono privare tale disposizione del suo effetto utile.²³²

230 Corte EDU, sentenza 10 gennaio 2012, *G.R. c. Paesi Bassi* (n. 22251/07).

231 Corte EDU, sentenza 10 marzo 2009, *Anakomba Yula c. Belgio* (n. 45413/07).

232 CGUE, sentenza 5 settembre 2012, causa C-83/11, *Secretary of State for the Home Department c. Rahman e. a.*, paragrafi 36-40.

Ai sensi dell'articolo 4 della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#), il coniuge e i figli minorenni non coniugati sono autorizzati a ricongiungersi con un soggiornante avente diritto, cittadino di un paese terzo, ma gli Stati membri dell'UE possono prescrivere condizioni in merito alle risorse di cui il soggiornante deve disporre. La direttiva stabilisce che, qualora un minore abbia superato i 12 anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzarne l'ingresso e il soggiorno ai sensi della direttiva, può verificare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla legislazione nazionale in vigore al momento dell'attuazione della direttiva. La CG ha respinto un ricorso del Parlamento europeo secondo cui le disposizioni restrittive contenute nella direttiva violerebbero i diritti fondamentali. La CG ha, tuttavia, sottolineato che gli Stati membri sono tenuti a rispettare una serie di condizioni nell'attuazione della direttiva.²³³

L'articolo 4, paragrafo 5, della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) permette agli Stati membri dell'UE di imporre una età minima per il soggiornante e il coniuge, che può essere al massimo pari a ventuno anni, affinché il ricongiungimento familiare possa aver luogo. Sembra che alcuni Stati europei stiano adottando provvedimenti volti ad aumentare l'età dei visti a scopo di matrimonio.

Nel diritto dell'UE il fatto che una relazione familiare si sia costituita prima o dopo che il soggiornante abbia fatto ingresso nel territorio è ininfluenza.²³⁴

Per quanto riguarda i componenti del nucleo familiare dei cittadini di un paese terzo che vivono nell'UE, la [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) dell'UE stabilisce specificamente, all'articolo 2, lettera d), che la direttiva si applica indipendentemente dal fatto che il migrante abbia costituito una famiglia prima o dopo il suo arrivo nel paese ospitante, benché la legislazione di alcuni Stati membri operi una distinzione chiara. Questa distinzione non è rilevante nemmeno per qualificare i componenti del nucleo familiare cittadini di un paese terzo dei cittadini SEE.

Esempio: nella causa *Chakroun*,²³⁵ la CGUE si è occupata della legislazione olandese, che distingue tra "formazione" e "ricongiungimento" della famiglia, situazioni per le quali sono previsti regimi di soggiorno diversi oltre che diversi requisiti finan-

233 CG, sentenza 27 giugno 2006, causa C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, Racc. pag. I-05769, paragrafi 62-65.

234 CG, sentenza 25 luglio 2008, causa C-127/08, *Metock e a. c. Minister for Equality, Justice and Law Reform*, Racc. pag. I-06241.

235 CGUE, sentenza 4 marzo 2010, causa C-578/08, *Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken*, Racc. pag. I-01839.

ziari. Questa distinzione dipendeva esclusivamente dal fatto che la relazione fosse iniziata prima o dopo l'arrivo del soggiornante stabilito nello Stato ospitante. Dal momento che la coppia, nel caso di specie, si era sposata due anni prima dell'arrivo del soggiornante nei Paesi Bassi, la loro situazione era stata trattata come una "formazione" e non come un "ricongiungimento familiare", benché la coppia fosse sposata da più di 30 anni al momento della decisione contestata.

La Corte ha confermato che il diritto di un soggiornante qualificato ai sensi della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) di ricongiungersi con familiari di un paese terzo aventi diritto sussisteva a prescindere dal fatto che la relazione familiare fosse sorta prima o dopo l'ingresso del soggiornante. La Corte ha tenuto conto della mancanza di tale distinzione nel diritto dell'UE (articolo 2, lettera d, sesto 'considerando' della direttiva, e articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) e della necessità di non privare le disposizioni della direttiva della loro efficacia.

La [direttiva sulla libera circolazione](#) e, prima della sua adozione, il [regolamento \(CEE\) n. 1612/68](#) chiariscono che i coniugi di cittadini SEE hanno il diritto di soggiornare con questi ultimi, ma che i cittadini SEE che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione godono anche degli stessi "vantaggi sociali e fiscali" dei cittadini dello Stato ospitante, compresi i benefici delle norme sull'immigrazione applicabili a situazioni che esulano dai termini specifici della direttiva.²³⁶

Ai sensi della CEDU, la Corte ha esaminato alcuni casi concernenti il rifiuto di rilasciare visti a coniugi, figli o parenti anziani rimasti nel paese d'origine e con cui il ricorrente in precedenza trascorreva la propria vita privata all'estero.

Con riferimento ai coniugi rimasti nel paese d'origine, molte delle argomentazioni sollevate dagli Stati membri del Consiglio d'Europa - e accolte dalla Corte EDU - nelle cause di regolarizzazione familiare si applicano anche alle cause di ricongiungimento. Si presume che i coniugi residenti negli Stati membri del Consiglio d'Europa che abbiano contratto matrimonio con partner residenti all'estero si ristabiliscano all'estero, salvo che possano dimostrare che vi siano grossi ostacoli a che ciò accada, e ciò specialmente se avrebbero dovuto conoscere le norme restrittive sull'immigrazione. Gli Stati membri non sono obbligati a rispettare la scelta delle coppie sposate di risiedere in un dato paese, né di accettare i coniugi stranieri ai fini dello stabilimento. Tuttavia, se uno Stato membro decide di applicare leggi che conferiscono il diritto al ricongiungimento del coniuge ad

²³⁶ Corte EFTA, 26 luglio 2011, *Clauder* (n. E-4/11), paragrafo 44.

alcune categorie di immigrati, occorre che lo faccia in conformità al principio di non discriminazione sancito dall'articolo 14 CEDU.²³⁷

Tra gli emigrati è diffusa la scelta di lasciare i figli nel paese d'origine: i genitori emigrano per stabilirsi nel paese ospitante ma non portano con sé i figli, che spesso sono lasciati alle cure dei nonni o di altri parenti, fino a quando i genitori non abbiano raggiunto una certa stabilità legale, sociale ed economica nonché una sicurezza personale tali da potersi ricongiungere con i figli. L'approccio della Corte EDU in questo tipo di situazioni dipende in ampia misura dalle circostanze specifiche di ciascun caso.

Esempio: nel caso *Gül c. Svizzera*,²³⁸ un minore era stato affidato a dei parenti in Turchia, quando prima il padre e successivamente la madre erano emigrati in Svizzera. A causa di gravi ferite subite durante un incendio, alla madre era stato accordato un permesso di soggiorno umanitario in Svizzera, perché all'epoca le autorità avevano ritenuto che il suo benessere fisico sarebbe stato compromesso se la donna fosse rientrata in Turchia. Di conseguenza, al marito era stato offerto un permesso di soggiorno per rimanere con lei. I coniugi avevano presentato domanda per potersi ricongiungere con il figlio lasciato in patria ma, pur essendo entrambi residenti legalmente in Svizzera, il loro status non garantiva loro il diritto al ricongiungimento familiare. Dopo aver esaminato gli aspetti e le circostanze specifiche del caso, la Corte EDU ha rilevato che non sussistevano ragioni oggettive per cui la famiglia non potesse tornare in Turchia, dato che la salute della donna aveva iniziato a stabilizzarsi. La Corte ha, quindi, ritenuto che il diniego di consentire il ricongiungimento del figlio con i genitori non costituiva una violazione dell'articolo 8 CEDU.

Esempio: il caso *Sen c. Paesi Bassi*²³⁹ riguardava il caso della figlia maggiore di una coppia, che era rimasta in Turchia quando i genitori erano emigrati nei Paesi Bassi. La Corte ha rilevato che la decisione dei genitori di lasciare la figlia nel paese d'origine non poteva essere considerata irrevocabile, con la conseguenza di escludere la figlia dal nucleo familiare. Pertanto, nel caso di specie, il rifiuto delle autorità olandesi di autorizzarla a ricongiungersi ai genitori nel paese aveva costituito una violazione dell'articolo 8 CEDU.

237 Corte EDU, sentenza 6 novembre 2012, *Hode e Abdi c. Regno Unito* (n. 22341/09), paragrafi 43-55.

238 Corte EDU, sentenza 19 febbraio 1996, *Gül c. Svizzera* (n. 23218/94).

239 Corte EDU, sentenza 21 dicembre 2001, *Sen c. Paesi Bassi* (n. 31465/96).

Esempio: in *Osman c. Danimarca*,²⁴⁰ la Corte si è pronunciata sul caso di una ragazzina somala adolescente, da tempo residente legalmente assieme alla sua famiglia in Danimarca, che era successivamente stata portata dal padre in un campo rifugiati in Kenya perché si occupasse a tempo pieno dell'anziana nonna. Quando, dopo due anni, la ragazzina aveva presentato domanda per un nuovo permesso di soggiorno al fine di ricongiungersi alla sua famiglia in Danimarca, le autorità danesi avevano respinto la richiesta. La Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 CEDU.

Nell'ambito della CSE, l'articolo 19, comma 6, CSE garantisce il diritto al ricongiungimento familiare. Con riferimento alle condizioni e alle limitazioni del ricongiungimento familiare, il CEDS ha affermato quanto segue:

- a) il rifiuto per ragioni di salute può essere ammesso solo per patologie specifiche talmente gravi da rappresentare un pericolo per la salute pubblica;²⁴¹
- b) il requisito di un alloggio adeguato non dovrebbe essere restrittivo al punto da impedire un ricongiungimento familiare;²⁴²
- c) la condizione di un periodo di soggiorno superiore a un anno per i lavoratori migranti che desiderano essere raggiunti da membri della loro famiglia è eccessivo e, di conseguenza, viola la CSE;
- d) i lavoratori migranti che dispongono di risorse sufficienti per provvedere al sostentamento dei componenti delle loro famiglie non dovrebbero essere automaticamente esclusi dal diritto al ricongiungimento familiare in ragione della provenienza di tali risorse, purché abbiano legalmente diritto ai benefici che possono ricevere;
- e) la condizione che i componenti della famiglia del lavoratore migrante siano sottoposti a prove di lingua e/o di integrazione per poter essere autorizzati a entrare nel paese o la condizione che essi si sottopongano (e superino) queste prove una volta arrivati nel paese per poter ottenere il permesso di rimanere costituiscono limitazioni tali da

240 Corte EDU, sentenza 14 giugno 2011, *Osman c. Danimarca* (n. 38058/09).

241 Cfr. CEDS, conclusioni XVIII-1 (Turchia), articoli 1, 12, 13, 16 e 19 della Carta, 1998, articolo 19 "Conditions of family reunion" [Condizioni del ricongiungimento familiare].

242 Cfr. CEDS, conclusioni 2011 (Belgio), articoli 7, 8, 16, 17 e 19 della Carta (riveduta), gennaio 2012, articolo 19, comma 6.

privare l'obbligo di cui all'articolo 19, comma 6, della sua sostanza e, di conseguenza, non sono conformi alla CSE.²⁴³

5.4. Mantenimento dell'unione familiare – tutela contro l'espulsione

Molte cause riguardano la minaccia di espulsione o l'espulsione del coniuge o di un genitore di un paese terzo, in situazioni cui potrebbero conseguire gravi ripercussioni sulla vita familiare esistente. Tali situazioni spesso si verificano nel quadro di due principali scenari, che possono anche essere collegati tra loro:

- a) la relazione su cui si fondava il permesso di soggiorno è terminata e la coppia si è separata o ha divorziato; tipicamente, dalla relazione sono nati figli che hanno diritto ad avere contatti con entrambi i genitori;
- b) il componente del nucleo familiare cittadino di un paese terzo ha commesso un reato penale che ha determinato il provvedimento di espulsione. Occorre stabilire se il diritto al rispetto della vita familiare renda l'espulsione una misura sproporzionata.

Può anche trattarsi semplicemente di un caso in cui le autorità decidono che il componente del nucleo familiare non è più in possesso dei requisiti che inizialmente gli avevano permesso di soggiornare nel paese. In questi casi, occorre esaminare la situazione sostanziale della persona interessata.

Esempio: nella causa *Pehlivan*,²⁴⁴ esaminata dalla CGUE, una cittadina turca, che aveva raggiunto i genitori nei Paesi Bassi, era riuscita a far valere il proprio diritto di soggiorno nello Stato membro dell'UE ospitante, nonostante il fatto che si fosse sposata prima della scadenza del triennio previsto dall'articolo 7, comma 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione. Detto triennio si riferisce ai tre anni di soggiorno iniziali della persona interessata, prima che la stessa possa accedere al mercato del lavoro e durante i quali lo Stato membro dell'UE può imporre condizioni che si applicano all'interessato. Nell'arco di tale periodo, la ricorrente aveva vissuto

243 Per una dichiarazione recente su questi principi, cfr. CEDS, conclusioni 2011, introduzione generale, gennaio 2012, dichiarazione sull'interpretazione dell'articolo 19, comma 6.

244 CGUE, sentenza 16 giugno 2011, causa C-484/07, *Fatma Pehlivan c. Staatssecretaris van Justitie*, Racc. pag. I-05203.

con i propri genitori, grazie ai quali era stata ammessa a entrare nei Paesi Bassi ai fini del ricongiungimento familiare.

5.4.1. Rottura della relazione

Nei casi in cui il cittadino di un paese terzo non abbia ancora ottenuto un permesso di soggiorno personale e la relazione su cui si fonda il suo diritto di soggiorno s'interrompa, il partner straniero può perdere il diritto a continuare il soggiorno.

Secondo il diritto dell'UE, la relazione continua a giustificare il soggiorno del cittadino di un paese terzo separato fino allo scioglimento legale del vincolo matrimoniale su cui esso si fonda ([direttiva sulla libera circolazione](#)).²⁴⁵ La rottura della relazione non è sufficiente per giustificare la perdita del diritto di soggiorno.

L'articolo 13 [direttiva sulla libera circolazione](#) dispone il mantenimento del diritto di soggiorno dei familiari aventi la cittadinanza di un paese terzo, in caso di divorzio o di annullamento, a condizione che il matrimonio sia durato almeno tre anni, uno dei quali nello Stato ospitante, o se dall'unione sono nati figli che hanno bisogno della presenza dei genitori. La [direttiva sulla libera circolazione](#) contiene disposizioni specifiche volte a proteggere il diritto di soggiorno di un cittadino di un paese terzo vittima di violenza domestica il cui partner sia un cittadino SEE (articolo 13, paragrafo 2, lettera c)).

Anche la [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) prevede la possibilità di accordare un permesso di soggiorno ai partner stranieri in caso di interruzione della relazione con il soggiornante in seguito a decesso, divorzio o separazione. Il dovere di concedere un permesso di soggiorno autonomo sussiste solo una volta trascorso un periodo di cinque anni di soggiorno (articolo 15). Secondo l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva, gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad adottare disposizioni atte a garantire che un permesso di soggiorno sia rilasciato in presenza di situazioni particolarmente difficili in caso di divorzio o separazione. Analogamente all'articolo 13, paragrafo 2, lettera c), della [direttiva sulla libera circolazione](#), l'applicazione di questo provvedimento si estende ai casi di violenza domestica, anche se gli Stati membri possono decidere in merito alle disposizioni da adottare.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU stabilisce se la vita familiare e la necessità di mantenere i contatti con i figli richiedano che il cittadino di un paese terzo debba essere autorizzato a rimanere. Ciò si scontra con quanto prevede il diritto nazionale di molti Stati membri,

²⁴⁵ CG, sentenza 13 febbraio 1985, causa C-267/83, *Aissatou Diatta c. Land Berlin*, Racc. pag. I-00567.

per cui la rottura di una relazione può determinare la perdita dei diritti di soggiorno per i coniugi o i partner cittadini di un paese terzo. La Corte spesso non vede il motivo per cui non si possano mantenere i contatti attraverso le visite,²⁴⁶ pur ammettendo che in alcune situazioni sia necessario accordare al cittadino di un paese terzo il permesso di restare.

Esempio: nel caso *Berrehab c. Paesi Bassi*,²⁴⁷ la Corte ha ritenuto che l'articolo 8 CEDU proibisse ai Paesi Bassi di espellere un padre che, nonostante il divorzio, si incontra con i propri figli quattro volte a settimana.

5.4.2. Condanne penali

Uno Stato membro dell'UE può voler espellere un cittadino di un paese terzo residente legalmente che abbia commesso reati penali.

Nell'ambito del diritto dell'UE, gli articoli 27-33 della [direttiva sulla libera circolazione](#) conferiscono ai familiari qualificati come tali la medesima protezione rafforzata (derivata) contro l'espulsione di cui godono gli stessi cittadini SEE. Per esempio, ogni tentativo di limitare la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'UE e dei componenti del loro nucleo familiare per motivi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica deve basarsi sul fatto che la condotta personale della persona interessata rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave. La mera esistenza di condanne penali precedenti non può di per sé giustificare l'adozione di tali provvedimenti.

Ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 3, lettera b), della direttiva, i minorenni possono essere espulsi esclusivamente per motivi di sicurezza nazionale, salvo qualora l'allontanamento sia necessario nell'interesse del bambino.

I familiari di cittadini turchi che abbiano raggiunto una situazione di residenza stabile, godono di una protezione analoga, indipendentemente dalla loro nazionalità.²⁴⁸

L'articolo 6, paragrafo 2, della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) permette agli Stati membri di revocare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica. Nell'adottare la pertinente decisione, gli Stati membri devono tener conto della gravità o del tipo di reato

²⁴⁶ Corte EDU, sentenza 31 gennaio 2006, *Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi* (n. 50435/99).

²⁴⁷ Corte EDU, sentenza 21 giugno 1988, *Berrehab c. Paesi Bassi* (n. 10730/84).

²⁴⁸ CGUE, sentenza 19 luglio 2012, causa C-451/11, *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*.

contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica commesso da un familiare o dei pericoli rappresentati da questa persona.

Ai sensi della CEDU, la Corte dapprima deciderà se è ragionevole presumere che la famiglia accompagni il reo all'estero e, in caso contrario, se la condotta penale giustifichi ancora l'espulsione quando è chiaro che ciò causerà la separazione totale dalla famiglia. In situazioni di questo genere, la conclusione cui è pervenuta la Corte EDU è strettamente legata alle circostanze specifiche di ciascun caso. La Corte EDU ha adottato diversi criteri per valutare la proporzionalità di un provvedimento di espulsione, tra cui:

- la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente nello Stato espellente;
- la durata del soggiorno del ricorrente nel paese da cui viene espulso;
- il tempo trascorso dal giorno della commissione del reato e la condotta del ricorrente durante questo periodo;
- le nazionalità del ricorrente e di eventuali familiari coinvolti;
- la solidità dei suoi o dei loro legami sociali, culturali e familiari con il paese ospitante e con il paese di destinazione;
- il superiore interesse e il benessere di eventuali minori coinvolti, in particolare delle difficoltà che incontrerebbero se dovessero seguire il ricorrente nel paese in cui viene espulso.²⁴⁹

Esempio: il caso *A.A. c. Regno Unito*²⁵⁰ riguardava un cittadino nigeriano che era arrivato nel Regno Unito da bambino per ricongiungersi alla madre e ai fratelli, e al quale era stato accordato un permesso di soggiorno permanente. Il ricorrente, da ragazzo, aveva commesso un reato grave per il quale aveva scontato una condanna. In seguito era diventato un modello di riabilitazione, non aveva commesso altri reati, aveva ottenuto una laurea e aveva trovato un impiego stabile. Il ricorrente aveva fatto tutto questo prima che venisse decretata la sua espulsione, fondata sul reato che egli aveva commesso da minorenni. La Corte EDU, prendendo atto

²⁴⁹ Corte EDU, sentenza 2 agosto 2001, *Boultif c. Svizzera* (n. 54273/00); Corte EDU, sentenza 18 ottobre 2006, *Üner c. Paesi Bassi* [GC], (n. 46410/99); Corte EDU, sentenza 10 aprile 2012, *Balogun c. Regno Unito* (n. 60286/09), paragrafi 43-53.

²⁵⁰ Corte EDU, sentenza 20 settembre 2011, *A.A. c. Regno Unito* (n. 8000/08).

della precedente condanna del ricorrente e della sua riabilitazione esemplare, ha evidenziato il lasso di tempo significativo trascorso dalla commissione del reato e ha rimarcato la condotta tenuta dal ricorrente per tutto questo periodo. La Corte ha infine concluso che, nelle circostanze specifiche del caso, l'espulsione del ricorrente avrebbe costituito una violazione dell'articolo 8 CEDU.

Esempio: nel caso *Antwi e a. c. Norvegia*,²⁵¹ i ricorrenti erano un cittadino ghanese e la moglie e la figlia, di nazionalità norvegese. La Corte EDU ha ritenuto non sussistere alcuna violazione dell'articolo 8 CEDU nella decisione assunta dalle autorità di espellere il signor Antwi e di vietargli di rientrare in Norvegia per cinque anni dopo aver scoperto che il suo passaporto era falso. La Corte ha stabilito che, poiché entrambi i genitori erano nati e cresciuti in Ghana (la moglie aveva lasciato il paese all'età di 17 anni) ed erano stati nel paese tre volte con la figlia, non vi erano ostacoli insormontabili perché si ristabilissero in Ghana o perlomeno mantenessero contatti regolari.

Esempio: nel caso *Amrollahi c. Danimarca*,²⁵² il ricorrente era un cittadino iraniano con un permesso di soggiorno permanente in Danimarca. Aveva avuto due figli dalla sua compagna danese, mentre da una precedente relazione aveva avuto un altro figlio che viveva in Danimarca. Al suo rilascio dal carcere, dopo che il ricorrente aveva scontato una condanna per traffico di droga, le autorità avevano cercato di espellerlo in Iran. La Corte EDU ha ritenuto che ciò avrebbe violato l'articolo 8 CEDU perché l'allontanamento permanente dalla Danimarca del ricorrente, proposto dalle autorità, avrebbe separato l'uomo dalla sua famiglia. Per i familiari era effettivamente impossibile continuare la vita familiare al di fuori della Danimarca posto che la moglie del ricorrente non era mai stata in Iran, non capiva il farsi e non era musulmana. La donna non aveva alcun legame con il paese, a parte il fatto di essersi sposata con un cittadino iraniano.²⁵³

Esempio: nel caso *Hasanbasic c. Svizzera*,²⁵⁴ il ricorrente era stato più volte condannato per reati minori. Tuttavia, la decisione di espellere il ricorrente sembrava

251 Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, *Antwi e a. c. Norvegia* (n. 26940/10).

252 Corte EDU, sentenza 11 luglio 2002, *Amrollahi c. Danimarca* (n. 56811/00).

253 Per altre sentenze simili, cfr. Corte EDU, sentenza 26 marzo 1992, *Beldjoudi c. Francia* (n. 12083/86); Corte EDU, sentenza 2 agosto 2001, *Boultif c. Svizzera* (n. 54273/00). Corte EDU, sentenza 16 aprile 2013, *Udeh c. Svizzera* (n. 12020/09).

254 Corte EDU, sentenza 11 giugno 2013, *Hasanbasic c. Svizzera* (n. 52166/09).

derivare non tanto da queste condanne, quanto principalmente dai suoi ingenti debiti e dai notevoli contributi sociali erogati a lui e alla sua famiglia. Applicando i suddetti criteri, la Corte EDU ha considerato che la Convenzione prevede espressamente, tra gli scopi legittimi che giustificano un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il benessere economico del paese. Le autorità svizzere erano pertanto giustificate a tener conto dei debiti del ricorrente e della dipendenza dei suoi familiari dal sistema di previdenza sociale, poiché tale dipendenza comprometteva il benessere economico del paese in questione. Ciononostante, tali argomentazioni rappresentavano soltanto uno dei fattori presi in considerazione dalla Corte EDU, la quale, nel caso di specie, ha comunque concluso che l'espulsione avrebbe comportato una violazione dell'articolo 8 CEDU, a fronte del lungo periodo di tempo trascorso in Svizzera dai ricorrenti e della loro integrazione nella società svizzera.

Punti salienti

- Il diritto dell'UE in materia di ricongiungimento familiare non si applica di cittadini dell'UE che non hanno esercitato il diritto alla libera circolazione. In alcuni Stati membri dell'Unione, i cittadini dell'UE che esercitano il diritto alla libera circolazione godono di diritti ben più ampi in materia di ricongiungimento familiare rispetto ai cittadini del paese ospitante (cfr. [l'introduzione](#) al presente capitolo).
- La [direttiva sulla libera circolazione](#) si applica ai familiari qualificati dei cittadini SEE e dei cittadini dell'UE – purché tali cittadini dell'UE abbiano esercitato il diritto alla libera circolazione – a prescindere dalla loro nazionalità. La direttiva accorda ai familiari qualificati la stessa protezione rafforzata (derivata) contro l'espulsione di cui godono i cittadini SEE (cfr. [paragrafo 5.2](#)).
- Nel caso di ricongiungimenti familiari con cittadini di paesi terzi si applica la [direttiva sul ricongiungimento familiare](#). In linea di principio, è necessario che il familiare del soggiornante si trovi all'esterno del paese, anche se gli Stati membri possono derogare a tale condizione (cfr. [paragrafo 5.3](#)).
- Ai fini del ricongiungimento familiare, nel diritto dell'UE è ininfluente se una relazione familiare sia stata costituita prima o dopo che il soggiornante ha fatto ingresso nel territorio dello Stato (cfr. [paragrafo 5.3](#)).
- La Corte EDU ha elaborato criteri per valutare la proporzionalità di una decisione di espulsione, tenuto conto del diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 CEDU. L'approccio della Corte EDU all'espulsione di familiari o al ricongiungimento familiare dipende dalle circostanze fattuali specifiche di ciascun caso (cfr. [paragrafo 5.2 e/o 5.4.1](#)).
- La CSE prevede un diritto al ricongiungimento familiare e la giurisprudenza del CEDS delinea le condizioni e le limitazioni che si applicano al ricongiungimento (cfr. [paragrafo 5.3](#)).
- Ai sensi della CEDU, un divieto generale di sposarsi, basato mero status che la normativa in materia di immigrazione conferisce alla persona interessata, può non essere accettabile (cfr. [paragrafo 5.1](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione **"Approfondimenti"** a pagina [245](#).

6

Trattenimento e restrizioni alla libera circolazione

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 2, lettera h)	Definizioni: trattenimento o restrizione alla libera circolazione	CEDU, articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) CEDU, articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1 Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 8, paragrafo 2	Misure alternative al trattenimento	Corte EDU, <i>Mikolenko c. Estonia</i> , 2010 (esame necessario delle misure alternative al trattenimento)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1 Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 8	Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà	CEDU, articolo 5, comma 1, lettere a)-f) (diritto alla libertà e alla sicurezza)
Codice frontiere Schengen, regolamento (CE) n. 562/2006, articolo 13 (respingimento)	<i>Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese</i>	CEDU, articolo 5, comma 1, lettera f), inizio frase (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, <i>Saadi c. Regno Unito</i> , 2008 e <i>Suso Musa c. Malta</i> , 2013 (persone non ancora autorizzate all'ingresso dallo Stato)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15 CGUE, causa C-61/11, <i>El Dridi</i> , 2011 e causa C-329/11, <i>Achughbajian</i> , 2011 (rapporto tra preparazione dell'allontanamento e trattenimento come conseguenza di una sanzione penale)	<i>Trattenimento in pendenza di espulsione o estradizione</i>	CEDU, articolo 5, comma 1, lettera f), seconda parte della frase (diritto alla libertà e alla sicurezza)

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 20</p> <p>Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 8, paragrafo 3</p>	<p>Prescritto dalla legge</p>	<p>CEDU, articolo 5, comma 1 (diritto alla libertà e alla sicurezza)</p> <p>Corte EDU, <i>Nowak c. Ucraina</i>, 2011 (garanzie procedurali)</p>
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15 e articolo 3, paragrafo 7</p> <p>Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 8, paragrafo 2</p>	<p>Necessità e proporzionalità</p>	<p>Corte EDU, <i>Rusu c. Austria</i>, 2008 (motivazione insufficiente e arbitrarietà del trattenimento)</p>
	<p>Arbitrarietà</p> <p><i>Buona fede</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Longa Yonkeu c. Lettonia</i>, 2011 (guardie costiere che occultano la loro conoscenza dell'esistenza di una domanda di asilo)</p>
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 1</p> <p>Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 9, paragrafo 1</p>	<p><i>Dovuta diligenza</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Singh c. Repubblica ceca</i>, 2005 (due anni e mezzo di trattenimento in pendenza di una procedura di espulsione)</p>
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15</p> <p>CG, C-357/09, <i>Kadzoev</i>, 2009</p>	<p><i>Prospettiva realistica di allontanamento</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Mikolenko c. Estonia</i>, 2010 (trattenimento in assenza di una prospettiva realistica di allontanamento)</p>
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafi 5 e 6</p> <p>CG, C-357/09, <i>Kadzoev</i>, 2009</p>	<p><i>Durata massima del trattenimento</i></p>	<p>Corte EDU, <i>Auad c. Bulgaria</i>, 2011 (valutazione della durata ragionevole del trattenimento secondo le circostanze specifiche del caso)</p>
<p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 3, paragrafo 9, articolo 16, paragrafo 3 e articolo 17</p> <p>Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 11</p> <p>Direttiva sulla tratta di esseri umani (2011/36/UE), articolo 11</p>	<p>Trattenimento di persone con bisogni speciali</p>	<p>Corte EDU, <i>Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio</i>, 2006 (minore non accompagnato)</p> <p>Corte EDU, <i>Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio</i>, 2007 (minori trattenuti in strutture non idonee)</p> <p>Corte EDU, <i>Rantsev c. Cipro e Russia</i>, 2010 (vittima della tratta di esseri umani)</p>

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 15, paragrafo 2 Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 9, paragrafo 2	Garanzie procedurali <i>Diritto di conoscere i motivi</i>	CEDU, articolo 5, comma 2 (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, <i>Saadi c. Regno Unito</i> , 2008 (ricorrente informato dopo due giorni di detenzione, ritardo ritenuto eccessivo)
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 13, paragrafo 4, e articolo 15, paragrafo 3 Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 9, paragrafo 3	Diritto a un riesame del trattenimento	CEDU, articolo 5, comma 4 (diritto alla libertà e alla sicurezza) Corte EDU, <i>Abdolkhani e Karimnia c. Turchia</i> , 2009 (nessuna procedura di riesame)
Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articoli 16 e 17 Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 10	Condizioni o regimi di trattenimento	Corte EDU, <i>S.D. c. Grecia</i> , 2009 (condizioni di trattenimento)
	Risarcimento per trattenimento irregolare	CEDU, articolo 5, comma 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza)

Introduzione

Il trattenimento è un'eccezione al diritto fondamentale alla libertà. La privazione della libertà deve pertanto rispettare importanti garanzie: dev'essere prevista per legge e non dev'essere arbitraria.²⁵⁵ Il trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti sottoposti a procedure di rimpatrio deve essere una misura di ultima istanza, cui si dovrebbe fare ricorso soltanto una volta esaurite altre alternative. Eppure, nonostante questi principi, un gran numero di persone in Europa è trattenuto all'ingresso di un paese o al fine di impedirne la fuga durante le procedure di allontanamento. Gli individui privati della libertà devono essere trattati in modo umano e dignitoso.

²⁵⁵ Per maggiori informazioni sulle pratiche dei differenti Stati riguardanti la privazione della libertà delle persone sottoposte ad una procedura di rimpatrio cfr. FRA (2010a).

Il diritto internazionale pone restrizioni alla possibilità di trattenere richiedenti asilo e rifugiati. A norma dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 non devono essere adottate sanzioni penali, a motivo dell'entrata o del soggiorno irregolari, contro i "rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate [...], per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari".²⁵⁶

La CEDU prevede un elenco esaustivo di ipotesi giustificative della detenzione, tra cui il fatto di impedire l'ingresso irregolare nel territorio o di favorire l'allontanamento di una persona. Secondo il diritto dell'UE, il principio cardine è che il trattenimento delle persone che chiedono la protezione internazionale e di quelle sottoposte alle procedure di rimpatrio deve essere necessario. Onde evitare un trattenimento arbitrario, occorre adempiere ad ulteriori requisiti, come ad esempio motivare le decisioni di trattenimento e consentire al soggetto trattenuto di avere accesso a un rapido controllo della legittimità.

6.1. Privazione della libertà o restrizione alla libera circolazione?

Nell'ambito del diritto dell'UE, la **direttiva sulle condizioni di accoglienza** (2013/33/UE) definisce il "trattenimento" come il "confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro [dell'UE], in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione" [articolo 2, lettera h)]. La **direttiva rimpatri** (2008/115/CE) non contiene una definizione di trattenimento.

Per quanto concerne la CEDU, l'articolo 5 disciplina questioni relative alla privazione della libertà, mentre l'articolo 2 del Protocollo n. 4 CEDU riguarda restrizioni alla libera circolazione. Se, da un lato, vengono forniti alcuni ovvi esempi di detenzione, come il confinamento in cella, dall'altro lato altre situazioni sono più difficili da definire e possono equivalere a una restrizione alla circolazione piuttosto che a una privazione della libertà.

Nel valutare se la situazione di un individuo sia tutelata dall'articolo 5 CEDU o dall'articolo 2 del Protocollo n. 4, la Corte EDU ha ritenuto che occorre partire da una valutazione della situazione personale e prendere in esame un insieme di criteri quali il tipo, la durata,

²⁵⁶ ACNUR (2012), *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* [Linee guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo]; Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in seno al Consiglio d'Europa (2008-2009), *20 Years of Combating Torture: 19th General Report* [20 anni di lotta contro la tortura: 19° rapporto generale], 1° agosto 2008-31 luglio 2009.

gli effetti e le modalità di esecuzione della misura considerata.²⁵⁷ Tra privazione della libertà e restrizione alla libera circolazione vi è una differenza di grado o intensità e non di natura o di sostanza.²⁵⁸ La valutazione dipenderà dalle circostanze specifiche del caso.

Per stabilire se vi sia stata privazione della libertà non è sufficiente fondarsi su un singolo fattore, ma occorre considerare tutti gli elementi nel loro complesso. Neppure la breve durata di una restrizione, per esempio di alcune ore, porta automaticamente alla conclusione che la situazione costituisce una restrizione alla circolazione anziché una privazione della libertà. Ciò vale, in particolar modo, in presenza di altri fattori: per esempio se la struttura è chiusa, se sussiste un elemento di coercizione²⁵⁹ o se la situazione produce effetti particolari sulla persona, compresi disagio fisico o sofferenza mentale.²⁶⁰

Qualsiasi considerazione d'interesse pubblico, come la volontà o l'intenzione di proteggere, gestire o curare gli interessi della collettività contro un rischio o una minaccia causati dall'individuo, è irrilevante al fine di stabilire se vi sia stata o meno una privazione di libertà. Tali considerazioni potrebbero essere pertinenti al momento di valutare la giustificazione della detenzione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere a)-f), CEDU.²⁶¹ In ogni caso, tuttavia, l'articolo 5, comma 1, dev'essere interpretato in funzione del contesto specifico in cui le misure sono state adottate. Vanno altresì tenuti in conto la responsabilità e l'obbligo di mantenere l'ordine e proteggere la collettività, imposti alle forze di polizia secondo il diritto nazionale e il diritto della CEDU.²⁶²

Esempio: nel caso *Guzzardi c. Italia*,²⁶³ al ricorrente erano stati applicati l'obbligo di soggiorno in una determinata area e la misura di sorveglianza speciale, la quale implicava il divieto di rincasare dopo e di uscire di casa prima di una certa ora, nonché l'obbligo di presentarsi alle autorità due volte al giorno e di avere contatti

257 Corte EDU, sentenza 15 marzo 2012, *Austin e a. c. Regno Unito* [GC], (nn. 39692/09, 40713/09 e 41008/09), paragrafo 57.

258 Corte EDU, sentenza 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia* (n. 7367/76), paragrafo 93.

259 Corte EDU, sentenza 24 giugno 2008, *Foka c. Turchia* (n. 28940/95); Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2009, *Nolan e K. c. Russia* (n. 2512/04).

260 Corte EDU, sentenza 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia* (n. 7367/76); Corte EDU, sentenza 5 ottobre 2004, *H.L. c. Regno Unito* (n. 45508/99).

261 Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05), paragrafi 163-164.

262 Corte EDU, sentenza 15 marzo 2012, *Austin e a. c. Regno Unito* [GC], (nn. 39692/09, 40713/09 e 41008/09), paragrafo 60.

263 Corte EDU, sentenza 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia* (n. 7367/76).

limitati e sorvegliati con il mondo esterno. La Corte ha concluso per un'ingiustificata privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 CEDU.²⁶⁴

Esempio: nel caso *Raimondo c. Italia*,²⁶⁵ la sottoposizione del ricorrente ad una misura di sorveglianza speciale della pubblica sicurezza era stata considerata equivalente a una restrizione alla circolazione e non invece a una privazione della libertà. Il ricorrente non poteva lasciare la propria abitazione senza aver previamente informato la polizia, tuttavia egli non aveva bisogno di essere autorizzato ad uscire da parte di quest'ultima.

Esempio: nei casi *Amuur c. Francia* e *Riad e Idiab c. Belgio*, entrambi riguardanti richiedenti asilo,²⁶⁶ e nel caso *Nolan e K. c. Russia*,²⁶⁷ concernente un cittadino di un paese terzo, il trattenimento nella zona di transito di un aeroporto è stato ritenuto illegittimo ai sensi dell'articolo 5, comma 1, CEDU. La Corte non ha accolto l'argomentazione addotta dalle autorità nazionali, secondo la quale non vi era stata privazione della libertà poiché la persona interessata avrebbe potuto evitare il trattenimento all'aeroporto prendendo un volo in uscita dal paese.

Esempio: nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia*,²⁶⁸ la figlia del ricorrente era una cittadina russa residente a Cipro, che aveva lavorato come artista in un cabaret con un permesso di lavoro rilasciato dai titolari del cabaret. Dopo alcuni mesi la figlia aveva deciso di lasciare il posto di lavoro e ritornare in Russia. Uno dei titolari del cabaret l'aveva denunciata presso l'ufficio dell'immigrazione per aver abbandonato il posto di lavoro e il luogo di residenza. Successivamente la ragazza era stata ritrovata e condotta al commissariato di polizia, dove era stata trattenuta per circa un'ora. A parere della polizia, la giovane non avrebbe dovuto essere trattenuta e sarebbe spettato al titolare del cabaret, suo responsabile, andare a prenderla. Di conseguenza, il titolare del cabaret aveva accompagnato la figlia del ricorrente nell'appartamento di un altro suo dipendente, dal quale essa non avrebbe potuto uscire di sua spontanea volontà. La mattina seguente la ragazza era stata trovata morta sulla strada sotto l'appartamento. Benché la durata complessiva del trattenimento della

264 *Ibid.*

265 Corte EDU, sentenza 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia* (n. 12954/87).

266 Corte EDU, sentenza 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia* (n. 19776/92), paragrafi 38-49; Corte EDU, sentenza 24 gennaio 2008, *Riad e Idiab c. Belgio* (nn. 29787/03 e 29810/039).

267 Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2009, *Nolan e K. c. Russia* (n. 2512/04), paragrafi 93-96.

268 Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia* (n. 25965/04), paragrafi 314-325.

figlia del ricorrente fosse stata di circa due ore, la Corte ha ritenuto che si fosse configurata una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 CEDU. Le autorità cipriote erano state ritenute responsabili del suo trattenimento presso il commissariato di polizia nonché nell'appartamento privato, infatti, nel presente caso, senza la collaborazione attiva della polizia cipriota con i titolari del cabaret, la privazione della libertà non avrebbe avuto luogo.

6.2. Misure alternative al trattenimento

Secondo il diritto dell'UE, il trattenimento deve essere una misura di ultima *ratio* da applicare solo una volta esaurite tutte le alternative, a meno che nel caso concreto tali misure alternative non siano applicabili efficacemente (articolo 8, paragrafo 2, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza rifiuta \(2013/33/UE\)](#), articolo 18, paragrafo 2, del [regolamento di Dublino](#) e articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva rimpatri \(2008/115/CE\)](#): “[s]alvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive”). Ne consegue che il trattenimento può avere luogo solo dopo aver preso in debita considerazione tutte le alternative possibili o quando i meccanismi di monitoraggio non hanno raggiunto il loro legittimo scopo. L'articolo 8, paragrafo 4, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza rifiuta](#) impone agli Stati l'obbligo di provvedere affinché il diritto nazionale contempra misure alternative al trattenimento.

Tra le possibili alternative al trattenimento si annoverano: obblighi di presentazione, per esempio l'obbligo di presentarsi dinanzi alla polizia o alle autorità responsabili in materia di immigrazione a intervalli regolari; l'obbligo di restituzione del passaporto o del documento di viaggio; prescrizioni relative al soggiorno, come dimorare e dormire presso un determinato indirizzo; rilascio su cauzione, con o senza garanzie; requisiti per la nomina di un garante; affidamento ai servizi sociali o nel contesto di un programma di assistenza con integrazione in comunità o centri di salute mentale; monitoraggio elettronico, per esempio mediante apposito dispositivo elettronico (*tagging*).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU valuta se prima del trattenimento possa essere imposta una misura meno invasiva.

Esempio: nel caso *Mikolenko c. Estonia*,²⁶⁹ la Corte ha ritenuto che le autorità avrebbero potuto fare ricorso ad altre misure, anziché trattenere in maniera continuativa il

269 Corte EDU, sentenza 8 ottobre 2009, *Mikolenko c. Estonia* (n. 10664/05).

ricorrente presso un centro di trattenimento nonostante l'assenza di una prospettiva di allontanamento immediata.

Le alternative al trattenimento spesso implicano restrizioni alla libera circolazione. Ai sensi della CEDU, il diritto alla libera circolazione è garantito dall'articolo 2 del Protocollo n. 4, a condizione che lo Stato abbia ratificato il Protocollo (cfr. [Allegato 2](#)). Una restrizione a questa libertà dev'essere necessaria e proporzionata oltre che conforme agli obiettivi di cui all'articolo 2, comma 2, del Protocollo n. 4. Detta disposizione si applica solo a coloro che si trovano "regolarmente sul territorio" e pertanto non riguarda coloro che versano in una situazione irregolare.

Esempio: nel caso *Omwenyeye c. Germania*,²⁷⁰ il ricorrente era stato confinato a vivere in una determinata area, misura che rientrava nelle condizioni di soggiorno provvisorie cui era stato sottoposto in pendenza della sua domanda di asilo. La Corte EDU ha constatato che, poiché il ricorrente aveva violato tali condizioni di soggiorno, non si era trovato "regolarmente" sul territorio tedesco e, pertanto, non poteva invocare il diritto alla libera circolazione di cui all'articolo 2 del Protocollo n. 4.

6.3. Elenco esaustivo di eccezioni al diritto alla libertà

Nell'ambito del diritto dell'UE, il trattenimento dei richiedenti asilo e il trattenimento delle persone sottoposte a una procedura di rimpatrio sono disciplinati da due regimi differenti.²⁷¹ Ed infatti, la privazione della libertà dei richiedenti asilo è regolata dall'articolo 8 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/EU) insieme con l'articolo 28 del [regolamento di Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013) e quella degli individui sottoposti a procedure di rimpatrio dall'articolo 15 della [direttiva rimpatri](#).

Alla luce degli articoli 8 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) e 26 della [direttiva sulle procedure di asilo](#) (2013/32/UE), non è ammissibile trattenere una persona per il solo motivo della presentazione di una domanda di asilo.²⁷² Similmente non è permesso

270 Corte EDU, decisione 20 novembre 2007, *Omwenyeye c. Germania* (n. 44294/04).

271 CG, sentenza 20 novembre 2009, causa C-357/2009, *Kadzoev (Huchbarov)*, Racc. pag. I-11189, paragrafo 45; e CGUE, sentenza 30 maggio 2013, causa C-534/11, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, paragrafo 52.

272 Per maggiori informazioni, cfr. Commissione europea, direzione generale degli Affari interni (2012), "Reception conditions" [condizioni di accoglienza], disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm.

trattenere una persona per la sola ragione che sia soggetta al regolamento di Dublino (articolo 28, paragrafo 1). L'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva sulle condizioni di accoglienza contiene un elenco esaustivo dei motivi di trattenimento dei richiedenti asilo. Secondo tale articolo, essi possono essere trattenuti in sei situazioni diverse:

- per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale che non potrebbero ottenersi senza il trattenimento, in particolare se sussiste il rischio di fuga del richiedente;
- per decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio;
- quando la persona è trattenuta nell'ambito di una procedura ai sensi della direttiva rimpatri, e la persona ha presentato la domanda di protezione internazionale al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione della decisione di rimpatrio;²⁷³
- quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico; e
- conformemente all'articolo 28 del regolamento di Dublino, 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.

L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva rimpatri consente solo il trattenimento di cittadini di paesi terzi che sono "sottoposti a procedure di rimpatrio". La privazione della libertà è contemplata, quando sussiste un rischio di fuga o di altre gravi ingerenze con la procedura di rimpatrio o allontanamento, per le seguenti due finalità:

- per preparare il rimpatrio;
- per dar corso alla procedura di allontanamento.

273 CGUE, sentenza 30 maggio 2013, causa C-534/11, *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, comma 1, tutela il diritto alla libertà e alla sicurezza. Alle lettere a)-f) è fornito un elenco esaustivo delle eccezioni consentite: “[n]essuno può essere privato della libertà” se non nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge:

- a seguito di condanna da parte di un tribunale competente;
- per violazione di un provvedimento del tribunale o di un obbligo specifico prescritto per legge;
- processo pendente;
- in situazioni specifiche che riguardano i minori;
- per motivi di salute pubblica o di vagabondaggio;
- per prevenire l'ingresso irregolare nel territorio o favorire l'allontanamento di uno straniero.

Spetta allo Stato giustificare il trattenimento invocando uno di questi sei motivi.²⁷⁴ Se il trattenimento non può basarsi su alcuno di questi motivi, esso è automaticamente illegittimo.²⁷⁵ I motivi sono interpretati in modo restrittivo.²⁷⁶ Non esiste una norma onni-comprendensiva che preveda, per esempio, il trattenimento al fine di prevenire un non ben determinato reato o disordine. L'assenza di una chiara identificazione dello scopo preciso e del motivo del trattenimento può comportare l'illegittimità dello stesso.

L'articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU prevede la detenzione dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari in due situazioni:

- per impedire l'ingresso irregolare nel paese;
- nei confronti di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione.

274 Regno Unito, Corte Suprema del Regno Unito (*Supreme Court*), *WL (Congo) 1 e 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) c. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC-12, 23 marzo 2011.

275 Corte EDU, sentenza 7 luglio 2011, *Al-Jedda c. Regno Unito* [GC], (n. 27021/08), paragrafo 99.

276 Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05).

Analogamente alle altre eccezioni al diritto alla libertà, la detenzione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f), deve basarsi su questi specifici motivi, che sono interpretati in modo restrittivo.

Esempio: il caso *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio*²⁷⁷ riguardava il trattenimento di una cittadina camerunense affetta da HIV allo stadio avanzato. Le autorità erano a conoscenza dell'identità e dell'indirizzo stabile della ricorrente, che aveva sempre mantenuto gli appuntamenti con loro e aveva iniziato ad avviare le necessarie procedure per la regolarizzazione del suo status in Belgio. Tuttavia, benché la sua salute fosse peggiorata durante il trattenimento, le autorità non avevano preso in considerazione una misura meno invasiva come, per esempio, il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per salvaguardare il pubblico interesse e l'avevano, invece, trattenuta per quasi quattro mesi. La Corte EDU non ha ravvisato alcun nesso tra il trattenimento della ricorrente e l'obiettivo di espellerla perseguito dal governo, ed ha pertanto ha concluso per una violazione dell'articolo 5, comma 1, CEDU.

Esempio: nel caso *A. e a. c. Regno Unito*,²⁷⁸ la Corte ha ritenuto che la politica del governo di continuare ad "esaminare attivamente" le possibilità di espulsione di un ricorrente non era sufficientemente certa o determinante da rientrare nel concetto di "azione [...] intrapresa in vista dell'espulsione" di cui all'articolo 5, comma 1, CEDU. Di conseguenza, il trattenimento non poteva dirsi volto a impedire un ingresso non autorizzato e doveva considerarsi illegittimo.

6.3.1. Trattenimento volto a impedire un ingresso non autorizzato nel paese

Nell'ambito del diritto dell'UE, il [codice frontiere Schengen](#) (regolamento (CE) n. 562/2006) prevede che i cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso non siano ammessi a entrare nel territorio dell'Unione europea. Le guardie di frontiera hanno l'obbligo di impedire gli ingressi irregolari. Il diritto nazionale di molti Stati membri dell'UE prevede una privazione di breve durata della libertà al confine, che spesso ha luogo nella zona di transito di un aeroporto. La [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta (2013/33/UE), all'articolo 8, paragrafo 3, lett. c), ammette il trattenimento del richiedente asilo che è arrivato alla frontiera per decidere sul suo diritto di entrare nel territorio.

²⁷⁷ Corte EDU, sentenza 20 dicembre 2011, *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio* (n. 10486/10).

²⁷⁸ Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05), paragrafo 167.

Ai sensi della CEDU, la detenzione deve rispettare alcune condizioni per essere legittima a norma dell'articolo 5 CEDU.

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito*,²⁷⁹ la Corte EDU ha dichiarato che, fino a che uno Stato membro non "autorizzi" l'ingresso nel paese, quell'ingresso dovrà da considerarsi "non autorizzato". Pertanto, il trattenimento di una persona intenzionata a fare ingresso nel paese, pur non avendo ancora ottenuto la necessaria autorizzazione, poteva considerarsi finalizzato – senza alcuna distorsione linguistica – a impedirle di entrare irregolarmente nel paese ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU. La Corte non ha accolto la tesi secondo la quale non appena un richiedente asilo si presenti alle autorità competenti in materia di immigrazione, costui sta cercando di fare un ingresso "autorizzato". Di conseguenza, il trattenimento del ricorrente non poteva essere giustificato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f). Leggere il citato articolo nel senso di consentire solamente il trattenimento di una persona di cui si fosse accertato il tentativo di sottrarsi alle restrizioni all'ingresso avrebbe comportato una interpretazione troppo restrittiva della disposizione e della facoltà dello Stato membro di esercitare il suo inalienabile diritto al controllo dell'ingresso degli stranieri nel contesto del diritto d'immigrazione. Per giunta, una simile interpretazione mal si sarebbe conciliata con la conclusione n. 44 del Comitato esecutivo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, le Linee guida dell'ACNUR e la raccomandazione del Comitato dei ministri in materia, i quali ammettono tutti il trattenimento dei richiedenti asilo in determinate circostanze, come ad esempio mentre sono in corso verifiche dell'identità o quando debbano essere determinati gli elementi sui quali si fonda la domanda di asilo. La Corte ha ritenuto che il trattenimento del ricorrente per una durata di sette giorni nell'ambito di una procedura accelerata di asilo, adottata a seguito di una situazione di afflusso di massa, non aveva violato l'articolo 5, comma 1, lettera f).

Esempio: nel caso *Suso Musa c. Malta*,²⁸⁰ tuttavia, la Corte EDU ha precisato che, allorché uno Stato, di propria iniziativa o comunque in attuazione del diritto dell'UE, sia andato al di là delle proprie obbligazioni giuridiche e abbia così posto in essere una legislazione che esplicitamente autorizza l'ingresso o la permanenza di immigrati in pendenza di una decisione sulla loro domanda di asilo, qualsiasi misura di trattenimento applicata al fine di prevenire un ingresso non autorizzato potrebbe porre una questione di legittimità della detenzione ai sensi dell'articolo 5,

279 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GC], (n. 13229/03), paragrafo 65.

280 Corte EDU, sentenza 23 luglio 2013, *Suso Musa c. Malta* (n. 42337/12).

paragrafo 1, lettera f) CEDU. In siffatte circostanze, infatti, sarebbe difficile ritenere la misura strettamente correlata allo scopo del trattenimento o considerare la situazione conforme al diritto nazionale. Ne deriva che tale misura sarebbe arbitraria e quindi contraria al tenore dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera f), che esige un'interpretazione chiara e precisa delle disposizioni di legge nazionali. Nel caso *Saadi*, la questione non si era posta poiché la legislazione nazionale (pur consentendo un'ammissione provvisoria nel territorio nazionale) non aveva concesso al richiedente un'autorizzazione formale a rimanere o a entrare nel territorio. In sostanza, aveva chiarito la Corte, l'individuazione del momento in cui la prima parte dell'articolo 5 CEDU cessava di avere applicazione, a fronte della concessione di un'autorizzazione formale a entrare nel o a soggiornare sul territorio, dipendeva in larga parte dalla legislazione nazionale.

6.3.2. Trattenimento in pendenza di espulsione o estradizione

Nell'ambito del diritto dell'UE, parte dei motivi indicati all'articolo 8, paragrafo 3, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta (2013/33/UE) sono volti a mitigare il rischio di fuga.

L'articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva rimpatri](#) permette il trattenimento per preparare il rimpatrio o per effettuare la procedura di allontanamento, salvo se possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive (cfr. [paragrafo 6.2](#)). Il trattenimento è ammesso, in particolare quando sussiste un rischio di fuga o in presenza di altre gravi ingerenze con la procedura di rimpatrio o di allontanamento e se vi è una prospettiva realistica di allontanamento entro un periodo ragionevole. L'articolo 15, paragrafi 5 e 6, della direttiva stabilisce i limiti di tempo massimi.

La CGUE è stata adita in diversi casi concernenti la reclusione di cittadini di paesi terzi sottoposti a procedure di rimpatrio per il reato d'ingresso o soggiorno irregolare.²⁸¹

281 CGUE, sentenza 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Procedimento penale a carico di Md Sagor*; e CGUE, ordinanza 21 marzo 2013, Causa C-522/11, *Abdoul Khadre Mbaye* (riguardanti una normativa che prevede la sanzione dell'ammenda sostituibile con espulsione o obbligo di permanenza domiciliare); domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal tribunale locale (*Amtsgericht*) di Laufen (Germania), depositata il 18 giugno 2012 (riguardante il trattenimento basato sulla violazione di un divieto d'ingresso preesistente), causa C-297/12, *Procedimenti penali a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani*.

Esempio: nel caso *El Dridi*,²⁸² la CGUE è stata chiamata a verificare se l'imposizione, nel corso della procedura di rimpatrio, della reclusione per la sola ragione della violazione, da parte del cittadino di paese terzo, di un ordine amministrativo di lasciare il territorio entro un determinato termine fosse compatibile con gli articoli 15 e 16 della *direttiva rimpatri*. Nella specie, la Corte ha dovuto valutare se il trattenimento, inteso come conseguenza di una sanzione penale, dovesse essere considerato come una misura necessaria al fine di dare esecuzione alla decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva o, al contrario, come una misura tale da comprometterne l'attuazione. Considerate le circostanze del caso, la Corte ha deciso che la reclusione non era compatibile con la portata della direttiva – vale a dire l'instaurazione di un'efficace politica di rimpatrio in linea con i diritti fondamentali – e non contribuiva all'allontanamento del cittadino del paese terzo dallo Stato membro dell'UE interessato. Essa ha chiarito che, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di rimpatrio entro il termine concesso per la partenza volontaria, gli Stati membri dell'UE sono tenuti a dare attuazione alla decisione di rimpatrio ma sempre in modo graduale e proporzionato, utilizzando le misure meno coercitive e nel debito rispetto dei diritti fondamentali.

Esempio: nel caso *Achughbabian*,²⁸³ la Corte è intervenuta al fine di stabilire se i principi stabiliti nella pronuncia *El Dridi* dovessero applicarsi anche nel caso di un cittadino di un paese terzo condannato alla pena della reclusione per aver commesso il reato d'ingresso o soggiorno irregolare nel territorio di uno Stato membro dell'UE. La Corte ha chiarito che la *direttiva rimpatri* non vieta a uno Stato membro né di classificare come reato un soggiorno irregolare e di irrogare sanzioni penali per scoraggiare e reprimere la commissione di un'infrazione delle norme nazionali in materia di soggiorno, né di imporre una detenzione finalizzata a determinare se il soggiorno sia regolare o meno. Tuttavia, qualora la detenzione venga imposta prima o durante la procedura di rimpatrio, detta situazione rientra nel campo applicativo della direttiva e, pertanto, deve essere volta a perseguire l'allontanamento. Nel caso di specie, la CGUE ha ritenuto che la *direttiva rimpatri* non fosse stata rispettata perché la detenzione non era intesa a perseguire l'allontanamento. Essa avrebbe ostacolato l'applicazione delle norme e delle procedure comuni e determinato un ritardo del rimpatrio, compromettendo l'efficacia della direttiva. Al contempo, la CGUE non ha escluso la possibilità per gli Stati membri di irrogare una pena detentiva una volta completata la procedura di rimpatrio, vale a dire laddove le misure coercitive

282 CGUE, sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, paragrafi 29-62.

283 CGUE, sentenza 6 dicembre 2011, causa C-329/11, *Achughbabian c. Prefet du Val-de-Marne*, paragrafi 29-31.

di cui all'articolo 8 siano state applicate ma l'allontanamento non abbia avuto esito positivo.

Ai sensi della CEDU, a norma della seconda parte dell'articolo 5, comma 1, lettera f), gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono autorizzati all'arresto o alla detenzione di una persona ai fini della sua espulsione o estradizione, quando siffatto ordine è stato emesso ed esiste una prospettiva realistica di esecuzione dell'espulsione. Il trattenimento è arbitrario quando non è in corso alcuna opportuna "azione in vista dell'espulsione" o è attuato in conformità al requisito della dovuta diligenza.

Esempio: nel caso *Mikolenko c. Estonia*,²⁸⁴ il ricorrente era un cittadino russo che viveva in Estonia, cui le autorità estoni avevano rifiutato la proroga del permesso di soggiorno, ponendolo sotto detenzione dal 2003 al 2007. La Corte EDU ha accolto l'argomentazione secondo cui il ricorrente aveva mostrato chiaramente l'intenzione di non collaborare con le autorità durante la procedura di rimpatrio, ma ha ritenuto illegittima la sua detenzione, posto che non vi era alcuna prospettiva realistica di espulsione e le autorità non avevano condotto la procedura con la dovuta diligenza.

Esempio: nel caso *M. e a. c. Bulgaria*,²⁸⁵ l'espulsione del ricorrente in Afghanistan era stata disposta nel dicembre 2005, ma le autorità si erano attivate per procurargli un documento d'identità al fine di facilitarne l'espulsione soltanto nel febbraio 2007. La richiesta era stata reiterata 19 mesi dopo. Durante questo periodo il ricorrente era rimasto in stato di detenzione. Le autorità bulgare avevano anche cercato di trasferire il ricorrente in un altro paese, ma non avevano potuto dimostrare di aver fatto tale tentativo. Pertanto, la detenzione era stata ritenuta illegittima ed in violazione dell'articolo 5 CEDU per mancanza della dovuta diligenza.

Esempio: nel caso *Popov c. Francia*,²⁸⁶ i ricorrenti erano cittadini kazaki che erano giunti in Francia nel 2000. Le loro domande, volte a ottenere lo status di rifugiati e un permesso di soggiorno, erano state respinte. Nell'agosto 2007 erano stati arrestati e trasferiti in un aeroporto per l'espulsione. Il volo era stato cancellato e l'espulsione non aveva avuto luogo. I ricorrenti erano stati quindi trasportati in un centro di trattenimento con i loro due figli, dell'età di cinque mesi e tre anni, dove erano rimasti per quindici giorni. Un secondo volo era stato cancellato ed essi erano stati

284 Corte EDU, sentenza 8 ottobre 2009, *Mikolenko c. Estonia* (n. 10664/05).

285 Corte EDU, sentenza 26 luglio 2011, *M. e a. c. Bulgaria* (n. 41416/08), paragrafi 75 e 76.

286 Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia* (nn. 39472/07 e 39474/07).

rilasciati da un giudice. A seguito di una nuova domanda, era stato loro concesso lo status di rifugiati. La Corte ha ritenuto che, benché i figli fossero stati alloggiati con i loro genitori in un'area riservata alle famiglie, la loro situazione particolare non era stata presa in debita considerazione e le autorità non avevano cercato di stabilire se potesse essere adottata una soluzione alternativa al trattenimento amministrativo. Pertanto, il sistema francese non aveva propriamente tutelato il diritto dei minori alla libertà di cui all'articolo 5 CEDU.

6.4. Prescritto dalla legge

Il trattenimento dev'essere legittimo secondo il diritto nazionale, il diritto dell'UE e la CEDU.

Nell'ambito del diritto dell'UE, gli Stati membri hanno l'obbligo di implementare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla **direttiva rimpatri** (articolo 20). Analogamente, la **direttiva sulle condizioni di accoglienza** rifiuta imporre che i motivi del trattenimento siano specificati nel diritto nazionale (articolo 8, paragrafo 3).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, comma 1, stabilisce che “[n]essuno può essere privato della libertà” salvo “nei modi previsti dalla legge”. Ciò significa che il diritto nazionale deve prevedere norme sostanziali e procedurali che stabiliscano quando e in quali circostanze una persona possa essere detenuta.

L'articolo 5 non si limita a “rinviare al diritto interno” ma fa riferimento anche alla “qualità del diritto”, richiedendo che esso sia compatibile con lo Stato di diritto, un concetto intrinseco a tutti gli articoli della CEDU. Perché il diritto sia di una determinata “qualità”, esso dev'essere sufficientemente accessibile, preciso e prevedibile nella sua applicazione, onde evitare un rischio di arbitrarietà. La privazione della libertà deve essere in linea con lo scopo dell'articolo 5 CEDU di proteggere l'individuo dall'arbitrarietà.²⁸⁷

Esempio: nel caso *S.P. c. Belgio*,²⁸⁸ il ricorrente era stato trattenuto in un centro di trattenimento in attesa della sua imminente espulsione nello Sri Lanka. La Corte EDU ha quindi disposto una misura provvisoria in pendenza della procedura di espulsione

287 Corte EDU, sentenza 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia* (n. 19776/92), paragrafo 50; Corte EDU, sentenza 6 marzo 2001, *Dougoz c. Grecia* (n. 40907/98), paragrafo 55.

288 Corte EDU, decisione 14 giugno 2011, *S.P. c. Belgio* (n. 12572/08).

e il ricorrente è stato rilasciato dallo stato di trattenimento 11 giorni dopo. La Corte EDU ha statuito che l'applicazione di una misura provvisoria, che sospendeva temporaneamente la procedura di espulsione del ricorrente, non rendeva illegittimo il suo trattenimento, fintantoché le autorità belghe erano ancora intenzionate a volerlo espellere, e che la procedura, nonostante la sospensione, era ancora "in corso".

Esempio: nel caso *Azimov c. Russia*²⁸⁹ il ricorrente, dopo essere stato destinatario di una misura provvisoria di sospensione dell'espulsione emanata dalla Corte EDU, era stato mantenuto in detenzione per più di diciotto mesi, senza che fosse stato fissato un termine massimo per la privazione della libertà personale. In tale occasione, la Corte EDU ha stabilito che la sospensione del procedimento nazionale scaturita dall'adozione di una misura provvisoria da parte della Corte non può ingenerare una situazione nella quale il ricorrente viene lasciato in carcere per un periodo di tempo di durata irragionevole.

6.5. Necessità e proporzionalità

Nell'ambito del diritto dell'UE, secondo l'articolo 15, paragrafo 5, della [direttiva rimpatri](#) "il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito". In ciascun caso specifico devono sussistere prove chiare e cogenti, non solo mere dichiarazioni, della necessità. L'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva fa riferimento al trattenimento ai fini dell'allontanamento quando sussiste un rischio di fuga, che deve basarsi su "criteri obiettivi" (articolo 3, paragrafo 7). Le decisioni prese ai sensi della direttiva dovrebbero essere adottate caso per caso e in base a criteri obiettivi. Non è sufficiente trattenere un individuo limitandosi a prendere in considerazione il semplice fatto del soggiorno irregolare (sesto 'considerando' della [direttiva rimpatri](#)).

Il diritto dell'UE impone di valutare se la privazione della libertà sia proporzionata all'obiettivo da raggiungere o se l'allontanamento possa essere efficacemente attuato applicando misure meno restrittive, tra cui alternative al trattenimento (articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva rimpatri](#)).²⁹⁰

289 Corte EDU, sentenza 18 aprile 2013, *Azimov c. Russia* (n. 67474/11).

290 CGUE, sentenza 28 aprile 2011, causa C-61/11, *El Dridi, alias Soufi Karim*, paragrafi 29-62.

La **direttiva sulle condizioni di accoglienza** rifiuta permette il trattenimento dei richiedenti asilo ove si riveli necessario e sulla base di una valutazione personale di ciascun caso, sempre che altre misure alternative meno coercitive non possano essere efficacemente applicate (cfr. anche l'articolo 28, paragrafo 2, e il considerando 20 del **regolamento Dublino**).

Oltre a questioni di legalità e garanzie procedurali, il trattenimento deve anche rispettare i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.²⁹¹

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5 sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza. L'articolo 5, comma 1, lettera f), non prevede nessun test di necessità al fine di detenere una persona che tenti di entrare nel paese in maniera irregolare o contro la quale sia in corso un procedimento di espulsione o estradizione, contrariamente ad altre forme di detenzione contemplate dall'articolo 5, comma 1, tra cui impedire a una persona di commettere un reato o darsi alla fuga.²⁹²

L'articolo 9 dell'ICCPR richiede che ogni privazione della libertà imposta in un contesto di controllo dell'immigrazione sia legittima, necessaria e proporzionata. In un caso concernente il trattenimento di un richiedente asilo cambogiano in Australia, la Commissione per i diritti umani dell'ONU ha esplicitamente ritenuto che, per conformarsi all'articolo 9 ICCPR, il trattenimento debba essere necessario e proporzionato.²⁹³

6.6. Arbitrarietà

Ai sensi della CEDU, la conformità al diritto nazionale non è sufficiente. L'articolo 5 CEDU impone che ogni privazione della libertà sia coerente con lo scopo di proteggere l'individuo dall'arbitrio. È un principio fondamentale che nessun trattenimento arbitrario possa essere compatibile con l'articolo 5, comma 1, CEDU. La nozione di "arbitrarietà" va al di là della mancanza di conformità al diritto nazionale; una privazione della libertà può essere legittima secondo il diritto interno e allo stesso tempo arbitraria e, quindi, contraria alla CEDU.²⁹⁴

291 CGUE, sentenza 6 dicembre 2011, causa C-329/11, *Achughbabian c. Prefet du Val-de-Marne*, paragrafo 49.

292 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GC], (n. 13229/03), paragrafo 72.

293 UNHRC, pareri del 30 aprile 1997, *A c. Australia*, comunicazione n. 560/1993.

294 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GC], (n. 13229/03), paragrafo 67; Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05), paragrafo 164.

Per evitare di essere considerata arbitraria, la detenzione di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f), dev'essere condotta in buona fede: essa dev'essere strettamente collegata al motivo invocato e su cui il governo si è fondato, il luogo e le condizioni della detenzione devono essere idonei e la durata della detenzione non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente richiesto per l'obiettivo perseguito. Le procedure devono essere svolte con la dovuta diligenza e deve esistere una prospettiva realistica di allontanamento. Il carattere arbitrario del trattenimento dipende dalle circostanze del caso.

Esempio: nel caso *Rusu c. Austria*,²⁹⁵ la ricorrente era stata arrestata mentre tentava di lasciare l'Austria, in quanto era entrata irregolarmente nel paese senza un passaporto e un visto validi e perché era sprovvista dei mezzi di sussistenza necessari per soggiornare in Austria. Per queste ragioni, le autorità avevano supposto che, se rilasciata, sarebbe fuggita e si sarebbe sottratta alla procedura. La Corte EDU ha ribadito che la detenzione di una persona costituisce una misura grave e che essa, in un contesto in cui la detenzione risulti necessaria per raggiungere un determinato obiettivo, debba considerarsi arbitraria, salvo che sia giustificata come ultima *ratio*, cui si ricorre dopo aver vagliato altre misure meno stringenti ed averle ritenute insufficienti al fine di tutelare l'interesse pubblico o personale. Di conseguenza, il ragionamento seguito dalle autorità per giustificare la detenzione della ricorrente era inadeguato e la detenzione doveva considerarsi di carattere arbitrario e pertanto in violazione dell'articolo 5 CEDU.

6.6.1. Buona fede

Ai sensi della CEDU, la detenzione potrebbe essere considerata arbitraria qualora le autorità responsabili non agiscano in buona fede.²⁹⁶

Esempio: nel caso *Longa Yonkeu c. Latvia*,²⁹⁷ la Corte ha rigettato l'argomentazione del governo, secondo cui il servizio statale della guardia di frontiera aveva appreso della sospensione dell'espulsione del ricorrente solo due giorni dopo della sua esecuzione. Per quattro giorni le autorità erano state a conoscenza del fatto che il ricorrente aveva presentato domanda di asilo per motivi umanitari, avendone esse ricevuto copia. Inoltre, secondo il diritto interno, il ricorrente godeva dello status di

295 Corte EDU, sentenza 2 ottobre 2008, *Rusu c. Austria* (n. 34082/02), paragrafo 58.

296 Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05); Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GC], (n. 13229/03).

297 Corte EDU, sentenza 15 novembre 2011, *Longa Yonkeu c. Lettonia* (n. 57229/09), paragrafo 143.

richiedente asilo dalla data della domanda e, in quanto tale, non avrebbe potuto essere espulso. Di conseguenza, il servizio statale della guardia di frontiera non aveva agito in buona fede allontanando il ricorrente prima che la sua domanda di asilo per motivi umanitari fosse stata esaminata dalle autorità nazionali competenti. Pertanto, la sua detenzione per tale scopo era stata arbitraria.

6.6.2. Dovuta diligenza

Il diritto dell'UE e la CEDU contemplano entrambi il principio secondo cui lo Stato membro deve esercitare la dovuta diligenza quando trattiene persone soggette ad allontanamento.

Nell'ambito dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 1, della [direttiva rimpatri](#) prevede che il trattenimento debba essere mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio. Analogamente, disposizioni sulla dovuta diligenza per i richiedenti asilo sono rintracciabili nell'articolo 9, paragrafo 1 e nel considerando 16 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE) e nell'articolo 28, paragrafo 3, del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013).

Ai sensi della CEDU, la detenzione di cui alla seconda parte dell'articolo 5, comma 1, lettera f), è giustificata solo finché è in corso il procedimento di espulsione o estradizione. Se tali procedure non sono condotte con la dovuta diligenza, la detenzione cessa di essere ammessa ai sensi della CEDU.²⁹⁸ Gli Stati membri devono pertanto adoperarsi attivamente nell'organizzare un allontanamento, sia esso verso il paese di origine o verso un paese terzo. In pratica, gli Stati membri devono compiere passi concreti e fornire prove – senza fare riferimento soltanto alle proprie dichiarazioni – degli sforzi messi in atto al fine di garantire l'ammissione, per esempio nel caso in cui le autorità dello Stato ricevente siano particolarmente lente nell'identificare i loro stessi cittadini.

Esempio: nel caso *Singh c. Repubblica ceca*,²⁹⁹ la Corte ha rilevato che i ricorrenti erano stati detenuti per due anni e mezzo in pendenza di una procedura di espulsione caratterizzata da periodi d'inattività. La Corte ha ritenuto che le autorità ceche avrebbero dovuto dimostrare una maggiore diligenza, specialmente nel momento in cui l'ambasciata indiana aveva manifestato la sua intenzione di non rilasciare il passaporto ai ricorrenti. Inoltre, la Corte ha osservato che i ricorrenti erano stati

298 Corte EDU, sentenza 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito* [GC], (n. 22414/93), paragrafo 113; Corte EDU, sentenza 19 febbraio 2009, *A. e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 3455/05), paragrafo 164.

299 Corte EDU, sentenza 25 gennaio 2005, *Singh c. Repubblica ceca* (n. 60538/00).

condannati per un reato minore e che la durata della loro detenzione in pendenza della procedura di espulsione aveva superato quella della pena detentiva collegata al reato. Di conseguenza, la Corte ha concluso che le autorità ceche non avevano dimostrato la dovuta diligenza nella trattazione del presente caso e che la durata della loro detenzione era stata irragionevole.

6.6.3. Prospettiva realistica di allontanamento

Secondo il diritto dell'UE e della CEDU, il trattenimento è giustificato solo quando esiste una prospettiva realistica di allontanamento entro un periodo ragionevole.

Secondo il diritto dell'UE, quando non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento, il trattenimento cessa di essere giustificato e la persona interessata dev'essere immediatamente rilasciata (articolo 15, paragrafo 4, della [direttiva rimpatri](#)). Quando vi sono barriere all'allontanamento, come il principio del non respingimento (articolo 5 della [direttiva rimpatri](#)), di norma non esistono prospettive ragionevoli di allontanamento.

Esempio: nella causa *Kadzoev*, la CG³⁰⁰ ha ritenuto che, al momento del riesame del trattenimento da parte del giudice nazionale, dovesse esistere una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento ai fini di una prospettiva ragionevole di allontanamento. Nel caso di specie, questa prospettiva ragionevole non esisteva, essendo poco probabile che l'interessato fosse accolto in un paese terzo.

In un contesto nazionale, l'agenzia dei servizi di frontiera del Regno Unito ha sviluppato un criterio pratico, secondo cui in casi di espulsione: "[...] si potrebbe affermare che l'allontanamento è imminente quando esiste un documento di viaggio, quando viene eseguito un provvedimento di espulsione, quando non vi sono barriere giuridiche significative ed è probabile che l'allontanamento abbia luogo nelle quattro settimane successive. [Tuttavia] ove la [persona] stia ostacolando l'allontanamento rifiutandosi di collaborare con la procedura di documentazione e ove esista una barriera significativa all'allontanamento, questi fattori pesano considerevolmente a svantaggio del rilascio".³⁰¹

300 CG, sentenza 30 novembre 2009, causa C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, Racc. pag. I-11189, paragrafi 65 e 66.

301 Agenzia dei servizi di frontiera del Regno Unito (2012), *Enforcement Instructions and Guidance: Chapter 55 Detention and Temporary Release* [Istruzioni e linee guida sull'esecuzione: Capitolo 55 Trattenimento e rilascio temporaneo], disponibile all'indirizzo: www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals.

La **CEDU** impone l'esistenza di prospettive realistiche per l'espulsione.

Esempio: il caso *Mikolenko c. Estonia*³⁰² riguardava uno straniero che era stato detenuto per un lungo periodo, di quasi quattro anni, per essersi rifiutato di adempiere a un provvedimento di espulsione. La Corte ha constatato che l'articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU era stato violato perché i motivi della detenzione non erano rimasti validi per l'intera durata della detenzione in ragione della mancanza di una prospettiva realistica di espulsione e per il difetto di diligenza da parte delle autorità nazionali nella conduzione della procedura.

6.6.4. Durata massima del trattenimento

Nell'ambito del diritto dell'UE, per i richiedenti asilo, l'articolo 9, paragrafo 1, della **direttiva sulle condizioni di accoglienza** rifiuta (2013/33/UE) e l'articolo 28, paragrafo 3, del **regolamento Dublino** (regolamento (UE) n. 604/2013) dispongono che il trattamento deve avere una durata quanto più breve possibile. Dei termini ridotti per presentare le domande di trasferimento e per fornire una risposta sono applicabili quando i richiedenti asilo sono trattenuti a titolo del **regolamento Dublino**.

La **direttiva rimpatri** stabilisce ugualmente che il trattenimento deve avere una durata quanto più breve possibile (articolo 15, paragrafo 1). Tuttavia, la **direttiva rimpatri** prevede anche un limite temporale per il trattenimento pari a sei mesi, prorogabile per altri dodici mesi in casi eccezionali, e segnatamente in caso di mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo o quando vi siano dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi (articolo 15, paragrafi 5 e 6). La durata massima può essere prorogata solo dopo che le autorità abbiano compiuto ogni ragionevole sforzo per allontanare la persona interessata. Non è possibile trattenere ulteriormente il cittadino di un paese terzo una volta scaduto il termine di sei mesi e, in casi eccezionali, il periodo di altri dodici mesi.

Esempio: nella causa *Kadzoev*, la CG ha ritenuto che, al raggiungimento della durata massima di trattenimento prevista all'articolo 15, paragrafo 6, della **direttiva rimpatri**, non si pone più la questione circa l'esistenza di una prospettiva ragionevole di allontanamento a norma dell'articolo 15, paragrafo 4. In un caso del genere infatti la persona interessata deve comunque essere rimessa immediatamente in libertà.³⁰³

302 Corte EDU, sentenza 8 ottobre 2009, *Mikolenko c. Estonia* (n. 10664/05), paragrafo 67.

303 CG, sentenza 30 novembre 2009, causa C-357/09, *Kadzoev (Huchbarov)*, Racc. pag. I-11189, paragrafo 60.

Ai sensi della CEDU, la durata ammessa per la detenzione ai fini dell'articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU dipende da un esame del diritto nazionale congiuntamente a una valutazione delle circostanze specifiche del caso. I limiti temporali costituiscono una componente essenziale di una normativa precisa e prevedibile che disciplina la privazione della libertà.

Esempio: nel caso *Mathloom c. Grecia*,³⁰⁴ un cittadino iracheno era stato trattenuto in regime di detenzione per oltre due anni e tre mesi in pendenza della procedura di espulsione, a dispetto dell'emissione di un ordine di rilascio condizionale. La legislazione greca che disciplinava la detenzione di persone nei confronti delle quali era stato emanato un provvedimento di espulsione dalle autorità giudiziarie non stabiliva alcun periodo massimo e pertanto non soddisfaceva il requisito di "legalità" di cui all'articolo 5 CEDU, non esistendo prevedibilità nella legislazione.

Esempio: nel caso *Louled Massoud c. Malta*,³⁰⁵ un cittadino algerino era stato alloggiato in un centro di trattenimento per un periodo di poco superiore a 18 mesi in vista dell'espulsione. Durante quel periodo il ricorrente si era rifiutato di collaborare e le autorità algerine non erano state disposte a rilasciare i documenti di viaggio. Nel rilevare una violazione dell'articolo 5, comma 1, CEDU, la Corte EDU ha espresso gravi perplessità circa il motivo alla base del trattenimento del richiedente - la prevista espulsione -, chiedendosi se fosse rimasto valido per l'intera durata del trattenimento. Tali perplessità comprendevano dubbi relativi al periodo superiore ai 18 mesi successivo al rigetto della domanda di asilo, la probabile mancanza di una prospettiva realistica di espulsione e il possibile difetto di diligenza da parte delle autorità nazionali nella conduzione della procedura. Inoltre, la Corte ha stabilito che il ricorrente non aveva ottenuto un mezzo di ricorso efficace per contestare la legittimità e la durata del suo trattenimento.

Esempio: nel caso *Auad c. Bulgaria*,³⁰⁶ la Corte EDU ha ritenuto che la durata della detenzione non doveva eccedere quella ragionevolmente imposta per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. La Corte ha ritenuto che un punto simile era stato sollevato dalla CG in relazione all'articolo 15 della *direttiva rimpatri* nella causa *Kadzoev* e ha sottolineato che, a differenza dell'articolo 15 della *direttiva rimpatri*, l'articolo 5, comma 1, lettera f), CEDU non prescrive alcun limite massimo di tempo.

304 Corte EDU, sentenza 24 aprile 2012, *Mathloom c. Grecia* (n. 48883/07).

305 Corte EDU, sentenza 27 luglio 2010, *Louled Massoud c. Malta* (n. 24340/08).

306 Corte EDU, sentenza 11 ottobre 2011, *Auad c. Bulgaria* (n. 46390/10), paragrafo 128.

Il fatto che la durata della procedura di espulsione potesse incidere sulla legittimità della detenzione di cui al citato articolo, pertanto, dipendeva unicamente dalle circostanze specifiche di ciascun caso.

6.7. Trattenimento di persone con bisogni speciali

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 21 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta e l'articolo 3, paragrafo 9, della [direttiva rimpatri](#) elencano le persone considerate vulnerabili (cfr. [capitolo 9](#)). Nessuno dei due strumenti vieta il trattenimento di tali persone, tuttavia se queste ultime sono sottoposte a trattenimento, l'articolo 11 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta e gli articoli 16, paragrafo 3, e 17 della [direttiva rimpatri](#) impongono che sia prestata particolare attenzione alle loro specifiche esigenze. Questi articoli forniscono altresì una speciale disciplina per i minori, i quali possono essere trattenuti solo in ultima istanza. A tal riguardo, si richiede di compiere tutti gli sforzi possibili affinché i minori siano forniti di una sistemazione in strutture idonee per dei bambini. I minori non accompagnati in cerca di protezione internazionale possono essere sottoposti a trattenimento solo in circostanze eccezionali e mai all'interno di stabilimenti penitenziari.

La [direttiva sulla tratta di esseri umani](#) (2011/36/UE) prevede l'obbligo di fornire assistenza e sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, per esempio fornendo un alloggio adeguato e sicuro (articolo 11), nonostante la direttiva non vieti completamente il loro trattenimento.

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha esaminato dei casi in materia d'immigrazione che riguardavano il trattenimento di minori e di persone con problemi di salute mentale. La Corte ha ritenuto che il loro trattenimento in strutture non attrezzate per gestire i loro bisogni era arbitrario e configurava una violazione dell'articolo 5 CEDU; in alcuni casi, inoltre, esso sollevava interrogativi in relazione all'articolo 3 CEDU.³⁰⁷ La Corte ha altresì rilevato che i richiedenti asilo costituivano una categoria particolarmente vulnerabile, anche nel contesto del trattenimento e in considerazione delle condizioni in cui erano tenuti.³⁰⁸

307 Corte EDU, sentenza 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* (n. 13178/03); Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio* (n. 41442/07); Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2011, *Kanagaratnam e a. c. Belgio* (n. 15297/09); Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2012, *Popov c. Francia* (nn. 39472/07 e 39474/07); Corte EDU, sentenza 3 maggio 2012, *M.S. c. Regno Unito* (n. 24527/08); Corte EDU, sentenza 10 luglio 2011, *Price c. Regno Unito* (n. 33394/96).

308 Corte EDU, sentenza 11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia* (n. 53541/07); Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09).

Esempio: nel caso *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio*,³⁰⁹ la Corte ha ritenuto che il trattenimento di un minore non accompagnato e richiedente asilo in un centro di trattenimento per adulti era avvenuto in violazione dell'articolo 3 CEDU.

Esempio: nel caso *Muskhadzhiyeva c. Belgio*,³¹⁰ la Corte ha ritenuto che il trattenimento di quattro bambini ceceni in pendenza di un trasferimento a norma del regolamento Dublino in una struttura non attrezzata per affrontare i bisogni specifici dei minori aveva costituito una violazione dell'articolo 3 CEDU.

Esempio: nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia*,³¹¹ la Corte ha ritenuto che le autorità cipriote non avevano fornito alcuna spiegazione circa i motivi e il fondamento giuridico per non consentire alla defunta figlia del ricorrente, vittima della tratta di esseri umani, di lasciare il commissariato di polizia di propria volontà, affidandola, invece, alla custodia di un cittadino privato. In tali circostanze, la Corte ha rilevato che la sua privazione della libertà era stata arbitraria e illegittima ai sensi dell'articolo 5 CEDU.

6.8. Garanzie procedurali

Il diritto dell'UE e la CEDU prevedono garanzie procedurali relative al trattenimento di richiedenti asilo e migranti. La protezione contro il trattenimento arbitrario garantita dalla CEDU risulta presumibilmente maggiore rispetto a quella prevista dal diritto dell'UE, specialmente per i richiedenti asilo.

Nell'ambito del diritto dell'UE, la [direttiva rimpatri](#) fornisce delle garanzie specifiche allorché i migranti irregolari siano sottoposti ad una procedura di rimpatrio. La [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta (2013/33/UE; articolo 9) e la [direttiva sulle procedure di asilo](#) anch'essa rifiuta (2013/32/UE) stabiliscono delle tutele per i richiedenti asilo.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5 prevede un proprio complesso di garanzie procedurali. I seguenti due articoli si applicano anche alla privazione della libertà di cui all'articolo 5, comma 1, lettera f):

309 Corte EDU, sentenza 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* (n. 13178/03).

310 Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2010, *Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio* (n. 41442/07).

311 Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia* (n. 25965/04).

- articolo 5, comma 2: il diritto della persona interessata di essere informata al più presto e in una lingua comprensibile dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico;
- articolo 5, comma 4: 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.

6.8.1. Diritto di conoscere i motivi del trattenimento

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 15, paragrafo 2, della [direttiva rimpatri](#) stabilisce che le autorità dispongano il trattenimento per iscritto e lo motivino in fatto e in diritto. Per i richiedenti asilo, lo stesso requisito è stabilito all'articolo 9, paragrafo 2, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta.

Ai sensi della CEDU, ogni persona arrestata dev'essere informata, "al più presto e in una lingua a lei comprensibile", dei motivi dell'arresto (articolo 5, comma 2, CEDU). Ciò significa che un detenuto deve essere informato dei motivi in fatto e in diritto del suo arresto o della sua detenzione in un linguaggio semplice, non tecnico, che egli possa comprendere in modo tale da poterne, se ritenuto opportuno, contestare in giudizio la legittimità in conformità all'articolo 5, comma 4.

Esempio: nel caso *Nowak c. Ucraina*,³¹² un cittadino polacco aveva chiesto chiarimenti in merito ai motivi del suo arresto. Le autorità gli avevano comunicato che egli era un "ladro internazionale". La Corte EDU ha sostenuto che siffatta dichiarazione difficilmente poteva corrispondere al provvedimento di espulsione redatto in lingua ucraina e che rinviava a una disposizione di diritto nazionale. Il ricorrente non aveva una conoscenza sufficiente della lingua per comprendere il documento, che aveva ricevuto nel suo quarto giorno di trattenimento. Prima di quella data, niente indicava che il trattenimento gli era stato notificato in vista dell'espulsione. Inoltre, il ricorrente non disponeva di mezzi efficaci per presentare ricorso durante il trattenimento o per richiedere un risarcimento a posteriori. Conseguentemente, vi era stata una violazione dell'articolo 5, comma 2, CEDU.

312 Corte EDU, sentenza 31 marzo 2011, *Nowak c. Ucraina* (n. 60846/10), paragrafo 64.

Esempio: nel caso *Saadi c. Regno Unito*,³¹³ un ritardo di 76 ore nel fornire i motivi del trattenimento è stato considerato eccessivo e, quindi, in violazione dell'articolo 5, comma 2, CEDU.

Esempio: nel caso *Dbouba c. Turchia*,³¹⁴ il ricorrente era un richiedente asilo. Due agenti di polizia avevano presentato all'ACNUR la dichiarazioni fatte del ricorrente in relazione alla sua domanda di asilo. Al ricorrente era stato riferito che era stato rilasciato in pendenza del procedimento inerente l'accusa di essere un membro di al-Qaeda e che nei suoi confronti era stata avviata una procedura di espulsione. Al ricorrente non erano stati consegnati documenti contenenti informazioni riguardo ai motivi del suo trattenimento presso il comando di polizia. La Corte EDU ha ritenuto che le autorità nazionali non avevano mai comunicato al ricorrente i motivi del suo trattenimento, così violando l'articolo 5, comma 2, CEDU.

6.8.2. Diritto a un riesame del trattenimento

Secondo il diritto dell'UE e la CEDU, il diritto al controllo di legittimità è un elemento essenziale per proteggere l'individuo dal trattenimento arbitrario.

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce ad ogni individuo che si trovi in una situazione disciplinata dal diritto dell'UE il diritto a un ricorso effettivo e a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole. In virtù dell'articolo 15, paragrafo 2, della [direttiva rimpatri](#) e dell'articolo 9, paragrafo 3, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta, se il trattenimento è disposto da una autorità amministrativa, gli Stati membri devono assicurare un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento. Inoltre, gli articoli 15, paragrafo 13, della [direttiva rimpatri](#) e 9, paragrafo 5, della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) rifiuta dispongono che il trattenimento sia riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Tale verifica ad intervalli ragionevoli deve essere necessariamente effettuata da un'autorità giudiziaria in ogni caso per i richiedenti asilo e solo nel caso di periodi di trattenimento prolungati per le persone sottoposte ad una procedura di rimpatrio. Quando la proroga di una misura di trattenimento è stata adottata in violazione del diritto di essere sentiti, il giudice nazionale può ordinare la cessazione del trattenimento soltanto se ritiene che tale violazione abbia effettivamente privato colui che la invoca della possibilità di difendersi più efficacemente, di modo che il procedimento

313 Corte EDU, sentenza 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* [GC], (n. 13229/03).

314 Corte EDU, sentenza 13 luglio 2010, *Dbouba c. Turchia* (n. 15916/09), paragrafi 52-54.

amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso.³¹⁵ Anche il diritto all'assistenza legale è disciplinato. A tal proposito, l'articolo 47 della Carta e l'articolo 13, paragrafo 4, della *direttiva rimpatri* dispongono altresì che ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare da un legale e che il patrocinio a spese dello Stato è concesso per assicurare un accesso effettivo alla giustizia. Per i richiedenti asilo, disposizioni *ad hoc* in materia di assistenza e rappresentanza legali sono previste dall'articolo 9 della *direttiva sulle condizioni di accoglienza* (cfr. capitolo 4 per maggiori dettagli).

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, comma 4, specificamente impone che "ogni persona" privata della libertà 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". Tale obbligo è riflesso nell'articolo 9, comma 4, ICCPR.

La necessità di un riesame "tempestivo" e "accessibilità" del ricorso sono due garanzie fondamentali. Lo scopo dell'articolo 5, comma 4, CEDU è garantire alla persona detenuta il diritto ad un "controllo giurisdizionale" della misura che le è stata imposta. L'articolo 5, comma 4, CEDU non prescrive semplicemente il ricorso a un giudice affinché decida in maniera tempestiva della legittimità del trattenimento, ma impone anche un riesame periodico della necessità del trattenimento prolungato. Il ricorso dev'essere disponibile durante il trattenimento al fine di consentire alla persona interessata di ottenere un rapido controllo sulla legittimità, e il riesame dev'essere tale da poter condurre alla scarcerazione. Inoltre, per essere accessibile ed effettivo, esso dev'essere sufficientemente certo sul piano teorico e pratico.

È particolarmente importante che i richiedenti asilo abbiano accesso a mezzi di ricorso effettivi, in ragione della loro situazione precaria e del fatto che potrebbero affrontare il respingimento.

Esempio: nel caso *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*,³¹⁶ due richiedenti asilo iraniani erano stati trattenuti presso il commissariato di polizia. La Corte EDU ha rilevato che essi non avevano avuto a loro disposizione alcuna procedura nell'ambito della quale un tribunale avesse potuto esaminare la legittimità del trattenimento.³¹⁷

315 CGUE, sentenza 10 settembre 2013, causa C-383/13, *M. G. e N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

316 Corte EDU, sentenza 22 settembre 2009, *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia* (n. 30471/08).

317 Corte EDU, sentenza 19 gennaio 2010, *Z.N.S. c. Turchia* (n. 21896/08); Corte EDU, sentenza 13 luglio 2010, *Dbouba c. Turchia* (n. 15916/09).

Esempio: nel caso *S.D. c. Grecia*,³¹⁸ un richiedente asilo era stato sottoposto a un provvedimento detentivo, nonostante non potesse essere espulso prima che fosse adottata una decisione sulla sua domanda di asilo. La Corte EDU ha constatato che egli si era trovato in una situazione di vuoto giuridico, poiché il diritto interno pertinente non prevedeva un riesame diretto del trattenimento ai fini dell' espulsione.

6.9. Condizioni o regimi di trattenimento

Le condizioni del trattenimento in sé possono violare il diritto dell'UE o la CEDU. Sia il diritto dell'UE sia la CEDU impongono che il trattenimento debba conformarsi ad altri diritti fondamentali: per esempio, le condizioni della privazione della libertà devono essere umane, le famiglie non devono venire separate e i soggetti vulnerabili non devono di norma essere detenuti (cfr. [paragrafo 6.7](#) riguardante il trattenimento di persone con bisogni speciali e di minori).³¹⁹

Nell'ambito del diritto dell'UE, le condizioni di trattenimento per persone soggette a procedure di rimpatrio sono disciplinate dall'articolo 16 della [direttiva rimpatri](#) e per minori e famiglie dall'articolo 17. Le condizioni di trattenimento dei richiedenti asilo sono disciplinate dall'articolo 10 della versione rifiuta della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE). All'articolo 11 detta direttiva contiene anche una disciplina specifica per il trattenimento delle persone vulnerabili.

Ai sensi della CEDU, il luogo, il regime e le condizioni di trattenimento devono essere idonei, altrimenti può sollevarsi una questione ai sensi degli articoli 3, 5 o 8 CEDU. La Corte provvede a esaminare le specifiche caratteristiche delle condizioni e il loro effetto complessivo. Ciò comprende, tra l'altro, il luogo in cui la persona è trattenuta (aeroporto, cella presso il commissariato di polizia, prigione); la possibilità o meno di utilizzare altre strutture; le dimensioni della cella; se essa sia condivisa e con quante altre persone; la disponibilità e l'accesso a locali per la pulizia e l'igiene personale; l'aerazione e l'accesso all'aria aperta; l'accesso al mondo esterno; le condizioni di salute e l'accesso a strutture sanitarie. Le circostanze specifiche dell'individuo sono di particolare importanza, per esempio nel caso in cui si tratti di un minore, un sopravvissuto alla tortura, una donna in gravidanza, una vittima della tratta di esseri umani, una persona anziana o una persona con disabilità.

318 Corte EDU, sentenza 11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia* (n. 53541/07).

319 Per maggiori informazioni, cfr.: Corte EDU, sentenza 12 ottobre 2006, *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio* (minore non accompagnato), (n. 13178/03); Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia* (vittima della tratta di esseri umani), (n. 25965/04).

Nella valutazione delle condizioni di trattenimento in un caso specifico, la Corte EDU tiene conto dei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). I rapporti forniscono altresì un utile orientamento agli Stati membri sulle condizioni da ritenersi inaccettabili.

Esempio: nei casi *Dougoz, Peers e S.D. c. Grecia*,³²⁰ la Corte ha sancito importanti principi riguardanti le condizioni di trattenimento, chiarito altresì che i richiedenti asilo trattenuti sono particolarmente vulnerabili in ragione delle esperienze vissute durante la fuga dalla persecuzione, esperienze che avrebbero potuto accrescere il loro sentimento di disagio durante il trattenimento.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,³²¹ la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 3 CEDU in relazione non solo alle condizioni di trattenimento del ricorrente, ma anche alle condizioni generali (di accoglienza) di soggiorno in Grecia. Il ricorrente era un richiedente asilo afgano. Le autorità greche erano venute a conoscenza della sua identità e del fatto che, dal suo arrivo ad Atene, era un potenziale richiedente asilo. Egli era stato immediatamente trattenuto senza spiegazioni. Gli organismi internazionali e le ONG avevano predisposto vari rapporti riguardanti il trattenimento sistematico dei richiedenti asilo da parte delle autorità greche. Le asserzioni del ricorrente circa le brutalità subite da parte della polizia erano in linea con le testimonianze raccolte da organizzazioni internazionali, in particolare il CPT. Le conclusioni cui erano pervenute il CPT e l'ACNUR avevano confermato le doglianze del ricorrente circa le condizioni sanitarie non soddisfacenti e il sovraffollamento nel centro di trattenimento vicino all'aeroporto internazionale di Atene. Benché il ricorrente fosse stato trattenuto per un periodo relativamente breve, le condizioni di trattenimento nel centro erano risultate inaccettabili. La Corte EDU ha ritenuto che il ricorrente doveva aver provato un senso di arbitrarietà, inferiorità e ansietà, e che le condizioni di trattenimento avevano indubbiamente avuto un profondo impatto sulla sua dignità, venendo a configurare un trattamento degradante. Inoltre, essendo un richiedente asilo, il ricorrente era particolarmente vulnerabile in considerazione della sua migrazione e delle esperienze traumatiche che probabilmente aveva subito. La Corte ha, pertanto, concluso per una violazione dell'articolo 3 CEDU.

320 Corte EDU, sentenza 6 marzo 2001, *Dougoz c. Grecia* (n. 40907/98); Corte EDU, sentenza 19 aprile 2001, *Peers c. Grecia* (n. 28524/95); Corte EDU, sentenza 11 giugno 2009, *S.D. c. Grecia* (n. 53541/07).

321 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09).

Fonti giuridiche non vincolanti in materia comprendono le Venti linee guida sul rimpatrio forzato emesse dal Consiglio d'Europa, le Regole penitenziarie europee e gli Orientamenti sul trattamento dei detenuti per motivi d'immigrazione del 2005.³²²

6.10. Risarcimento per trattenimento irregolare

Il diritto dell'UE e la CEDU prevedono che alle persone che sono state trattenute illegalmente possano essere risarciti i danni.

Nell'ambito dell'UE, nella causa *Francovich*³²³ la CG ha stabilito che i giudici nazionali devono disporre un risarcimento dei danni causati dalla violazione di una norma dell'UE da parte di uno Stato membro. Il principio non è stato ancora applicato a violazioni provocate dalla mancata attuazione, da parte di uno Stato membro, di una direttiva nel contesto del trattenimento per motivi d'immigrazione.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 5, comma 5, CEDU stabilisce che "ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione". Pertanto, perché abbia luogo un risarcimento, dev'esserci una violazione di uno o più commi dell'articolo 5 CEDU.

322 Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2003) raccomandazione Rec(2003)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle misure di detenzione dei richiedenti asilo; Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2005); Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2006) raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, dell'11 gennaio 2006.

323 CG, sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci e a. c. Repubblica italiana*, Racc. pag. I-05357.

Punti salienti

- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, la privazione della libertà dev'essere una misura di ultima istanza da adottarsi dopo aver esaurito la possibilità di misure meno invasive (cfr. [paragrafo 6.2](#)).
- Ai sensi della CEDU, la situazione concreta di una persona può equivalere a una privazione della libertà di cui all'articolo 5 CEDU o a una restrizione della libera circolazione di cui all'articolo 2 del Protocollo n. 4 CEDU (cfr. [paragrafo 6.1](#)).
- A norma della CEDU, la privazione della libertà personale è giustificata solo se avviene in uno dei casi indicati dall'articolo 5, comma 1, lettere a)-f) e nei modi previsti dalla legge. Essa non può essere arbitraria. (cfr. [paragrafo 6.3](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, una privazione della libertà dev'essere conforme alla legge (cfr. [paragrafo 6.3](#)), necessaria e proporzionata (cfr. [paragrafo 6.5](#)).
- Secondo il diritto dell'UE la durata massima del trattenimento in preparazione dell'allontanamento è di 6 mesi, prorogabile per un massimo di 18 mesi (cfr. [paragrafo 6.6.4](#)).
- Il diritto dell'UE e la CEDU esigono che ci sia una prospettiva realistica di espulsione delle persone trattenute in vista dell'allontanamento (cfr. [paragrafo 6.6.3](#)) e che le procedure di allontanamento siano condotte con la dovuta diligenza (cfr. [paragrafo 6.6.2](#)).
- Una privazione della libertà deve conformarsi alle garanzie procedurali di cui all'articolo 5, comma 2, CEDU sul diritto di essere informati dei motivi della detenzione e all'articolo 5, comma 4, CEDU sul diritto di ottenere un controllo giurisdizionale tempestivo della legittimità della detenzione (cfr. [paragrafo 6.8](#)).
- Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, la privazione della libertà e la restrizione alla libera circolazione devono rispettare anche altre garanzie in materia di diritti umani. A tal fine, per esempio, occorre garantire condizioni di detenzione rispettose della dignità umana, non mettere mai a rischio la salute delle persone e prestare una particolare attenzione nei confronti dei gruppi vulnerabili (cfr. [paragrafi 6.7 e 6.9](#)).
- Una persona che è stata trattenuta arbitrariamente o illegittimamente può chiedere un risarcimento dei danni ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU (cfr. [paragrafo 6.10](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione **"Approfondimenti"** a pagina [245](#).

7

Rimpatri forzati e modalità di allontanamento

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva rimpatri (2008/115/CE) Regolamento Frontex (UE) n. 1168/2011 (modifiche) Decisione del Consiglio relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE)	Esecuzione dell'allontanamento in modo sicuro, dignitoso e umano	Comitato dei ministri, Venti linee guida sul rimpatrio forzato, 2005, n. 19
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 48	Riservatezza	Comitato dei ministri, Venti linee guida sul rimpatrio forzato, settembre 2005, n. 12
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 2 (diritto alla vita) Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 8, paragrafo 4	Grave pregiudizio causato da misure coercitive	CEDU, articolo 2 (diritto alla vita) Comitato dei ministri, Venti linee guida sul rimpatrio forzato, settembre 2005, n. 19
	Indagini	Corte EDU, <i>Ramsahai c. Paesi Bassi</i> , 2007 (sistema efficace) Corte EDU, <i>Tariyeva c. Russia</i> , 2006 (assistenza medica negli istituti penitenziari) Corte EDU, <i>Tais c. Francia</i> , 2006 (controllo delle condizioni mediche durante la custodia cautelare)

Introduzione

Il presente capitolo esamina le modalità di allontanamento di un cittadino straniero da uno Stato. I [capitoli 1, 3 e 4](#) sono incentrati sulle barriere legali all'allontanamento, come le barriere all'allontanamento dei richiedenti asilo.

Le persone, siano esse allontanate per via terrestre, aerea o marittima, devono essere rimpatriate in modo sicuro, dignitoso e umano. Si sono avuti incidenti in cui gli individui rimpatriati sono morti nel corso della procedura di allontanamento per asfissia o per aver subito gravi lesioni. Si sono inoltre verificati decessi nei centri di trattenimento prima che l'allontanamento potesse aver luogo. La procedura di allontanamento può anche aumentare il rischio di lesioni autoinflitte o suicidio, durante il trattenimento prima dell'allontanamento o durante l'allontanamento stesso.

Nell'ambito del diritto dell'UE, i rimpatri forzati sono regolamentati dalla [direttiva rimpatri \(2008/115/CE\)](#). Le operazioni di rimpatrio congiunto coordinate da Frontex sono disciplinate dal [regolamento Frontex \(regolamento \(UE\) n. 1168/2011\)](#).

La Corte EDU è stata raramente chiamata a pronunciarsi sulla modalità effettiva di allontanamento. Esiste, tuttavia, un'ampia giurisprudenza, principalmente ai sensi degli articoli 2, 3 e 8 CEDU concernente, in generale, l'uso della forza da parte delle autorità, il bisogno di proteggere le persone da pregiudizio nonché l'obbligo procedurale delle autorità di condurre indagini sulla loro gestione delle situazioni che hanno presuntamente esposto una persona a grave danno. Questi principi generali possono essere applicati anche in determinate circostanze particolari, come ad esempio nel contesto dei rimpatri forzati. Tale aspetto sarà analizzato in maggiore dettaglio.

Oltre a disposizioni legislative, su questa specifica problematica esistono importanti strumenti di legge non vincolanti. Le Venti linee guida sul rimpatrio forzato emessi dal Consiglio d'Europa costituiscono un utile strumento e vengono pertanto menzionati in più punti del presente capitolo.³²⁴ Del pari, le [norme del CPT](#) comprendono una sezione dedicata ai rimpatri per via aerea.³²⁵

A rendere possibili i rimpatri sono spesso accordi di riammissione stipulati a livello politico e operativo. Nell'UE, gli accordi di riammissione possono essere conclusi dai singoli Stati

³²⁴ Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (2005).

³²⁵ Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) in seno al Consiglio d'Europa (2002-2011), capitolo IV, pag. 69 e segg.

membri oppure dall'Unione. Nel periodo 2005-2013 sono stati ben 15 gli accordi di riammissione sottoscritti dall'UE, la maggior parte dei quali sono già entrati in vigore.³²⁶

7.1. Esecuzione dell'allontanamento in modo sicuro, dignitoso e umano

Nell'ambito del diritto dell'UE, la *direttiva rimpatri* stabilisce che i rimpatri forzati devono essere attuati nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica della persona interessata (articolo 8, paragrafo 4). Inoltre, dev'essere data priorità alle partenze volontarie (articolo 7) e dev'essere previsto un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati (articolo 8, paragrafo 6).³²⁷ In un allegato alla decisione del Consiglio del 2004, gli orientamenti comuni sulle disposizioni di sicurezza applicabili all'allontanamento congiunto per via aerea forniscono informazioni utili, tra l'altro, su questioni mediche, sulla formazione e sul comportamento del personale di scorta e sull'uso di misure coercitive.³²⁸

La *direttiva rimpatri* impone che nella procedura di allontanamento si tenga conto delle condizioni di salute della persona (articolo 5). Nel caso di un rimpatrio per via aerea, ciò normalmente comporta che il personale medico certifichi l'idoneità della persona a viaggiare. Le condizioni fisiche e mentali di una persona possono costituire anche il motivo di un possibile rinvio dell'allontanamento (articolo 9). Nell'esecuzione degli allontanamenti occorre tenere in debito conto il diritto alla vita familiare (articolo 5). La legislazione e la politica nazionali possono altresì trattare specifiche questioni di salute, come le donne in stato avanzato di gravidanza.

La *direttiva rimpatri* impone che i minori non accompagnati siano affidati solo a componenti del nucleo familiare, a un tutore designato o ad adeguate strutture di accoglienza (articolo 10).

Ai sensi della CEDU, occorre valutare se le lesioni o il pregiudizio che i pubblici ufficiali possono aver causato a una persona posta sotto la loro custodia e il loro controllo siano di gravità sufficiente per chiamare in causa l'articolo 3 CEDU. Si devono prendere in

326 Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Russia, Ucraina, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Capo Verde (non ancora in vigore), Armenia (non ancora in vigore) (in ordine cronologico). Cfr. anche Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC (2011) 209, 23 febbraio 2011, tabella 1.

327 Per maggiori informazioni sulle pratiche degli Stati membri dell'UE, cfr. FRA (2012) pagg. 51-54.

328 *Decisione del Consiglio 2004/573/CE* del 29 aprile 2004, relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri, GU L 261 del 6.8.2004, pagg. 28-35.

considerazione le specifiche vulnerabilità di una persona, come quelle derivanti dall'età o da problemi di salute mentale.³²⁹

Secondo le linee guida sul rimpatrio forzato del Consiglio d'Europa, le autorità dovrebbero collaborare con i rimpatriati per limitare la necessità dell'uso della forza e i rimpatriati dovrebbero ricevere l'opportunità di preparare il rimpatrio (Orientamento n. 15). I rimpatriati devono essere idonei a viaggiare (Orientamento n. 16).

7.2. Riservatezza

È importante garantire che solo le informazioni necessarie a facilitare l'allontanamento siano trasmesse al paese di rimpatrio in modo tale da mantenere la riservatezza delle informazioni ottenute nell'ambito della procedura di asilo. Anche il personale di scorta che accompagna un rimpatriato da un centro di trattenimento al luogo di rimpatrio dovrebbe garantire tale riservatezza.

Nell'ambito del diritto dell'UE, le informazioni ottenute durante le procedure di asilo sono disciplinate dall'articolo 48 della [direttiva sulle procedure di asilo \(2013/32/UE\)](#), che impone agli Stati membri di rispettare la riservatezza delle informazioni ricevute. L'articolo 30 della direttiva offre garanzie di non divulgazione delle informazioni ai presunti responsabili della persecuzione durante la raccolta di informazioni sui singoli richiedenti asilo.

Ai sensi della CEDU, una violazione della riservatezza potrebbe sollevare una questione ex articolo 8 CEDU, mentre una violazione che comporti un rischio di maltrattamento al momento del rimpatrio potrebbe ricadere nella portata dell'articolo 3 CEDU. In un contesto diverso, la Corte ha ritenuto che qualsiasi misura interferisca con la vita privata dev'essere soggetta a regole dettagliate e garanzie minime che forniscano tutele sufficienti contro il rischio di abuso e arbitrarietà. Tali garanzie devono interessare, tra l'altro, la durata, la conservazione, l'utilizzo, l'accesso di terzi, le procedure destinate a preservare l'integrità e la confidenzialità dei dati e le procedure di distruzione degli stessi.³³⁰

Le Venti linee guida sul rimpatrio forzato del Consiglio d'Europa riguardano anche il rispetto e le restrizioni imposte al trattamento dei dati personali e al divieto di condivisione di informazioni connesse alle domande di asilo (Orientamento n. 12).

³²⁹ Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [GC], (n. 30696/09); Corte EDU, sentenza 4 novembre 2010, *Darraj c. Francia* (n. 34588/07).

³³⁰ Corte EDU, sentenza 4 dicembre 2008, *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], (n. 30562/04), paragrafo 99.

7.3. Grave pregiudizio causato da misure coercitive

Nel diritto nazionale, i funzionari dello Stato, come gli agenti di polizia o il personale di scorta, possono essere autorizzati all'uso della forza nell'esercizio delle loro funzioni. Ai sensi del diritto dell'UE e della CEDU, quest'uso della forza dev'essere ragionevole, necessario e proporzionato.

Sia il diritto dell'UE sia la CEDU stabiliscono norme comuni applicabili al decesso durante la custodia. Il diritto alla vita è garantito dall'articolo 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 2 CEDU. L'articolo 2 sancisce uno dei diritti più importanti, cui non è possibile derogare a norma dell'articolo 15 CEDU. La CEDU, comunque, stabilisce che l'uso della forza, specialmente l'uso letale della forza, non viola l'articolo 2 se è "assolutamente necessario" e "strettamente proporzionato".³³¹

Nell'ambito del diritto dell'UE, la **direttiva rimpatri** stabilisce le norme in materia di misure coercitive. Tali misure devono essere usate in ultima istanza e devono essere proporzionate e non eccedere un uso ragionevole della forza. Esse devono essere attuate nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica della persona interessata (articolo 8, paragrafo 4).

Ai sensi della CEDU, la giurisprudenza connessa all'articolo 2 CEDU richiede che sia predisposto un quadro legislativo, regolamentare e amministrativo che disciplini l'uso della forza da parte dei funzionari dello Stato per fornire protezione contro l'arbitrarietà, gli abusi e la perdita della vita, anche in caso di incidenti evitabili. Tale quadro deve descrivere in modo chiaro e adeguato l'organizzazione delle risorse umane, i canali di comunicazione e gli orientamenti sull'uso della forza.³³² Se i funzionari di polizia eccedono nell'uso della forza cui sono autorizzati a ricorrere e ciò causa pregiudizio o persino il decesso di una persona, gli Stati membri possono essere ritenuti responsabili. Occorre svolgere un'indagine sui fatti efficace in grado di condurre all'apertura di un procedimento penale.³³³

331 Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 10 luglio 1984, *Stewart c. Regno Unito* (n. 10044/82); Corte EDU, sentenza 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito* (n. 18984/91), paragrafi 148-149.

332 Corte EDU, sentenza 20 dicembre 2004, *Makaratzis c. Grecia* [GC], (n. 50385/99), paragrafo 58; Corte EDU, sentenza 6 luglio 2005, *Nachova e a. c. Bulgaria* [GC], (nn. 43577/98 e 43579/98), paragrafo 96.

333 Corte EDU, sentenza 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito* (n. 18984/91), paragrafo 161; Corte EDU, sentenza 18 maggio 2000, *Velikova c. Bulgaria* (n. 41488/98), paragrafo 80.

La Corte ha ritenuto che agli Stati membri non solo incombono gli obblighi negativi di non nuocere alle persone, ma anche gli obblighi "positivi di proteggerle dal rischio di perdere la vita o da lesioni gravi, che possono subire da terzi o procurarsi da sé, nonché di fornire accesso all'assistenza sanitaria. L'obbligo degli Stati membri di fornire protezione comprende anche il dovere di predisporre disposizioni di legge e procedure adeguate, inclusa una legislazione penale volta a dissuadere dalla commissione di reati contro una persona, corredata di un appropriato sistema sanzionatorio.³³⁴ Occorre stabilire se le autorità abbiano fatto tutto quello che ci si poteva ragionevolmente attendere da loro al fine di evitare un rischio concreto e immediato per la vita, rischio di cui erano o avrebbero dovuto essere al corrente.³³⁵

Nell'esaminare la legittimità dell'uso della forza, la Corte EDU ha considerato svariati fattori, tra cui la natura dello scopo perseguito ed il pericolo fisico e per la vita connesso alla situazione. La Corte esamina le circostanze di un uso particolare della forza, stabilendo se sia stato deliberato o involontario e se l'operazione sia stata eseguita con una pianificazione e un controllo adeguati.

Esempio: nel caso *Kaya c. Turchia*,³³⁶ la Corte EDU ha ribadito che lo Stato membro è tenuto a considerare la forza applicata e il rischio che quest'ultima possa comportare sul decesso della persona interessata.

Il ricorso a misure coercitive può sollevare questioni non solo ai sensi dell'articolo 2, che riguarda la perdita della vita o situazioni prossime alla morte, come un tentato suicidio che determini danni permanenti, ma anche ai sensi dell'articolo 3 e dell'articolo 8, in situazioni in cui le misure applicate procurano alla persona danni o ferite tali da configurare quasi un'uccisione illegittima.

Esempio: nel caso *Ilhan c. Turchia*,³³⁷ nel quale il ricorrente aveva subito danni cerebrali in seguito all'uso eccessivo della forza al momento dell'arresto, la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 3 CEDU, anziché dell'articolo 2.

334 Corte EDU, sentenza 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito* [GC], (n. 23452/94); Corte EDU, sentenza 24 ottobre 2002, *Mastromatteo c. Italia* [GC], (n. 37703/97), paragrafi 72-73; Corte EDU, sentenza 20 dicembre 2011, *Finogenov e a. c. Russia* (nn. 18299/03 e 27311/03), paragrafo 209.

335 Corte EDU, sentenza 15 gennaio 2009, *Branko Tomašić e a. c. Croazia* (n. 46598/06), paragrafo 51.

336 Corte EDU, sentenza 19 febbraio 1998, *Kaya c. Turchia* (n. 22729/93).

337 Corte EDU, sentenza 27 giugno 2000, *Ilhan c. Turchia* [GC], (n. 22277/93), paragrafi 77 e 87.

La Corte EDU ha espresso preoccupazione per gli incidenti che coinvolgono forze di polizia e simili che intervengono in “operazioni” contro persone nel contesto dell’articolo 8 CEDU.³³⁸

La morte o le lesioni possono essere provocate da tecniche coercitive o dall’incapacità degli Stati membri di impedire la morte, anche in caso di lesioni autoinflitte o per motivi medici.³³⁹ A questo proposito, le Venti linee guida sul rimpatrio forzato del Consiglio d’Europa vietano le misure coercitive che possono comportare l’ostruzione parziale o totale delle vie aeree o l’obbligo inflitto alla persona da espellere ad assumere posizioni in cui rischia l’asfissia (Orientamento 19).

7.4. Indagini

Ai sensi della CEDU, i principi generali sviluppati principalmente ai sensi degli articoli 2, 3 e 8 CEDU possono, in alcune circostanze, essere applicati anche nel contesto dei rimpatri forzati. Quando una persona perde la vita o subisce lesioni gravi per mano dello Stato, o quando ciò avviene in circostanze in cui lo Stato membro può essere ritenuto responsabile, per esempio quando la persona si trova in regime di detenzione, è necessario avviare un’indagine efficace e ufficiale. È possibile che lo Stato membro sia ritenuto responsabile, anche qualora affidi a società private una parte dei suoi compiti connessi ai casi di allontanamento. È necessario garantire un livello minimo di efficacia, che dipende dalle circostanze del caso.³⁴⁰ Responsabilità e trasparenza effettive sono requisiti essenziali per garantire il rispetto dello Stato di diritto e preservare la fiducia dell’opinione pubblica.³⁴¹

Qualora una persona sia trovata morta o ferita ed essa sia o sia stata detenuta o sottoposta al controllo dello Stato membro, spetta allo Stato membro fornire una spiegazione soddisfacente e convincente dei fatti in questione. Per esempio, è stata rilevata una violazione dell’articolo 2 in un caso in cui il governo aveva dichiarato un decesso per cause naturali senza fornire altre spiegazioni soddisfacenti sulla morte della persona o sull’autopsia lacunosa.³⁴² Analogamente, sono stati riscontrati esempi di violazione

338 Corte EDU, sentenza 17 luglio 2007, *Kučera c. Slovacchia* (n. 48666/99), paragrafi 122-124; Corte EDU, sentenza 28 luglio 2009, *Rachwalski e Ferenc c. Polonia* (n. 47709/99), paragrafi 58-63.

339 Per esempio, cfr. la causa Regno Unito, *GP c. Serco Plc e Anor* [2012] EWHC-1804 (Admin), 5 luglio 2012.

340 Corte EDU, sentenza 27 settembre 1995, *McCann e a. c. Regno Unito* [GC], (n. 18984/91), paragrafo 161; Corte EDU, sentenza 18 maggio 2000, *Velikova c. Bulgaria* (n. 41488/98), paragrafo 80.

341 Corte EDU, sentenza 15 maggio 2007, *Ramsahai e a. c. Paesi Bassi* [GC], (n. 52391/99), paragrafo 325.

342 Corte EDU, sentenza 10 aprile 2001, *Tanli c. Turchia* (n. 26129/95), paragrafi 143-147.

dell'articolo 2 in casi di mancata assistenza medica in un ospedale penitenziario³⁴³ e omissioni nell'esame della condizione del ricorrente mentre era detenuto.³⁴⁴

Affinché un'indagine sia conforme all'articolo 2, essa dovrà rispondere ad una serie di criteri essenziali: essere indipendente, tempestiva, essere svolta con il coinvolgimento della famiglia, adeguata ed efficace. L'indagine e il suo esito devono, inoltre, essere accessibili al pubblico. Incombe alle autorità l'onere di avviare le indagini di propria iniziativa e senza attendere che sia presentata una denuncia o una richiesta in tal senso. Le indagini, sul piano gerarchico, istituzionale e pratico, devono essere condotte da agenti o organismi indipendenti da tutti i soggetti coinvolti nei fatti.³⁴⁵

Punti salienti

- Gli allontanamenti devono essere attuati in modo sicuro, umano e nel rispetto della dignità della persona (cfr. [paragrafo 7.1](#)).
- Le persone devono essere idonee a viaggiare, in considerazione delle loro condizioni fisiche e mentali (cfr. [paragrafo 7.1](#)).
- Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle persone vulnerabili, ivi inclusi i minori nonché coloro che sono esposti al rischio di suicidio o di lesioni autoinflitte (cfr. [paragrafo 7.1](#)).
- Secondo il diritto dell'UE, gli Stati membri devono istituire un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri (cfr. [paragrafo 7.1](#)).
- La [direttiva rimpatri](#) impone che i minori non accompagnati siano affidati solo a componenti del nucleo familiare, a un tutore designato o ad adeguate strutture di accoglienza (cfr. [paragrafo 7.1](#)).
- La riservatezza delle informazioni ottenute nella procedura di asilo dovrebbe essere garantita (cfr. [paragrafo 7.2](#)).
- Secondo il diritto dell'UE e la CEDU, l'uso di misure coercitive dev'essere ragionevole, necessario e proporzionato (cfr. [paragrafo 7.3](#)).
- La CEDU impone alle autorità di condurre indagini su fondate asserzioni di uso eccessivo della forza (cfr. [paragrafo 7.4](#)).

343 Corte EDU, sentenza 14 dicembre 2006, *Tariyeva c. Russia* (n. 4353/03), paragrafo 88.

344 Corte EDU, sentenza 1 giugno 2006, *Tais c. Francia* (n. 39922/03).

345 Corte EDU, sentenza 1° luglio 2003, *Finucane c. Regno Unito* (n. 29178/95), paragrafo 68.

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina 267 del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione “**Approfondimenti**” a pagina 245.

8

Diritti economici e sociali

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 12 (libertà di riunione e di associazione), articolo 15, paragrafo 1 (libertà professionale e diritto di lavorare), articolo 16 (libertà d'impresa), articolo 28 (diritto di negoziazione e di azioni collettive), articolo 29 (diritto di accesso ai servizi di collocamento), articolo 30 (tutela in caso di licenziamento ingiustificato), articolo 31 (condizioni di lavoro giuste ed eque) e articolo 32 (divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro)</p> <p>L'accesso al mercato del lavoro è disciplinato dal diritto derivato dell'UE per ogni categoria specifica</p>	<p>Diritti economici</p>	<p>CEDU, articolo 4 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato)</p> <p>CEDU, articolo 11 (libertà di associazione)</p> <p>Corte EDU, <i>Bigaeva c. Grecia</i>, 2009 (cittadina straniera cui era stato permesso di completare la formazione professionale, ma non di partecipare agli esami correlati)</p>
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 14 (diritto all'istruzione per tutti)</p> <p>Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 14, paragrafo 1 (migranti in situazione irregolare)</p> <p>Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 14 (richiedenti asilo)</p>	<p>Istruzione</p>	<p>CEDU, Protocollo n. 1, articolo 2 (diritto all'istruzione)</p> <p>CSE, articolo 17 (diritto dei bambini ad una tutela sociale, giuridica ed economica), articolo 18 (diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro) e articolo 19 (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza)</p>

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
		<p>Corte EDU, <i>Ponomaryovi c. Bulgaria</i>, 2011 (imposizione di tasse più elevate per l'istruzione secondaria a carico di migranti in situazione irregolare)</p> <p>Commissione europea dei diritti dell'Uomo, <i>Karus c. Italia</i>, 1998 (imposizione di tasse più elevate per l'istruzione terziaria a carico di stranieri)</p>
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 34, paragrafo 3 (sicurezza sociale e assistenza sociale)</p> <p>Per cittadini di paesi terzi familiari di cittadini SEE, soggiornanti di lungo periodo, richiedenti asilo, rifugiati, titolari dello status di protezione sussidiaria e vittime della tratta, le norme in materia di alloggio sono contenute nel diritto derivato dell'UE</p>	<p>Alloggio</p>	<p>Corte EDU, <i>Gillow c. Regno Unito</i>, 1986 (diritto al rispetto del domicilio)</p> <p>Corte EDU, <i>M.S.S. c. Belgio</i>, 2011 (la mancata fornitura di un alloggio può equivalere a una violazione dell'articolo 3 CEDU)</p> <p>CSE, articolo 31 (diritto all'abitazione)</p> <p>CEDS, <i>DCI c. Paesi Bassi</i>, 2009 (diritto all'abitazione di minori in situazione irregolare)</p>
<p>Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 35 (protezione della salute)</p> <p>L'assistenza sanitaria è disciplinata dal diritto derivato dell'UE per ogni categoria specifica</p>	<p>Assistenza sanitaria</p>	<p>CSE, Articolo 13 (diritto all'assistenza sociale e medica)</p> <p>CEDS, <i>FIDH c. Francia</i>, 2004</p>
<p>Per i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini SEE</p> <p>Direttiva sulla libera circolazione (2004/38/CE), articoli 24 e 14</p> <p>Regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, (regolamento (CE) n. 883/2004, modificato dal regolamento (CE) n. 465/2012)</p> <p>Per i cittadini di paesi terzi che si spostano all'interno dell'UE</p> <p>Regolamento (CE) n. 859/2003 e regolamento (UE) n. 1231/2010</p>	<p>Sicurezza sociale e assistenza sociale</p>	<p>Corte EDU, <i>Wasilewski c. Polonia</i>, 1999 (nessun diritto all'assistenza finanziaria)</p> <p>Corte EDU, <i>Gaygusuz c. Austria</i>, 1996 (discriminazione di cittadini stranieri in materia di indennità di disoccupazione)</p> <p>Corte EDU, <i>Koua Poirrez c. Francia</i>, 2003 (discriminazione di cittadini stranieri in materia di indennità di invalidità)</p> <p>Corte EDU, <i>Andrejeva c. Lettonia</i>, 2009 (discriminazione di cittadini stranieri in materia di pensioni)</p>

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
<p>Altre categorie</p> <p>Il diritto derivato dell'UE sancisce diritti specifici per richiedenti asilo, rifugiati, titolari dello status di protezione sussidiaria, vittime della tratta e soggiornanti di lungo periodo</p>		<p>CSE, articolo 12 (diritto alla sicurezza sociale), articolo 13 (diritto all'assistenza sociale e medica), articolo 14 (diritto ad usufruire di servizi sociali), articolo 15 (diritti delle persone portatrici di handicap), articolo 17 (diritto dei bambini ad una tutela sociale, giuridica ed economica), articolo 23 (comunicazione dei rapporti) e articolo 30 (protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale)</p>

Introduzione

Per la maggior parte dei migranti ottenere il permesso di entrare o di rimanere in uno Stato è solo il primo passo verso il pieno riconoscimento dei loro diritti di soggiorno. Riuscire ad accedere all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e ad altre prestazioni sociali può essere un compito impegnativo. Di norma, per avere accesso a tutti i diritti sociali, deve essere stato riconosciuto un diritto d'ingresso o un diritto di rimanere.

Gli Stati sono generalmente autorizzati ad operare distinzioni tra nazionalità nell'esercizio del loro diritto sovrano di permettere o negare l'accesso al territorio nazionale. In linea di principio, non è illecito stipulare accordi o approvare normative nazionali che riconoscono a talune nazionalità diritti privilegiati di entrare o di soggiornare nel territorio dello Stato. Di regola, gli Stati possono anche decidere di ricollegare condizioni diverse all'ingresso o al soggiorno, stabilendo per esempio il divieto di accesso all'occupazione o ai fondi pubblici. Essi devono, tuttavia, tenere presente che gli strumenti internazionali ed europei in materia di diritti umani proibiscono, nell'ambito dei rispettivi settori di applicazione, la discriminazione, anche in ragione della nazionalità.³⁴⁶

Quanto più una situazione specifica rientra nel diritto sovrano di uno Stato di ammettere o escludere cittadini stranieri, tanto più ampia è la discrezione dello Stato di imporre differenza di trattamento.³⁴⁷ Tale differenza di trattamento diventa meno accettabile

³⁴⁶ Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 21; CEDU, articolo 14 e Protocollo n. 12, articolo 1; CSE, parte V, articolo E.

³⁴⁷ Corte EDU, sentenza 27 settembre 2011, *Bah c. Regno Unito* (n. 56328/07).

quanto più lo status di uno straniero si avvicina a quella di un cittadino nazionale.³⁴⁸ Quando siano in gioco diritti fondamentali principali quali il diritto alla vita o la proibizione di trattamenti degradanti, il trattamento differenziato equivale a una discriminazione vietata.³⁴⁹ Questi principi rivestono una particolare importanza quando si esamina l'accesso ai diritti sociali.

Il presente capitolo presenta una breve panoramica delle norme dell'UE e del Consiglio d'Europa in materia di accesso ai diritti economici e sociali, in particolare il diritto al lavoro, all'istruzione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale.

8.1. Principali fonti di diritto

Nell'ambito del diritto dell'UE, le disposizioni dell'Unione europea in materia di libera circolazione incidono in maniera significativa sulla situazione dei cittadini di paesi terzi che familiari di cittadini dell'UE che abbiano esercitato il loro diritto alla libera circolazione in Europa. La situazione di tali soggetti, a prescindere dalla loro nazionalità, è disciplinata dalla *direttiva sulla libera circolazione* (2004/38/CE). L'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva definisce la nozione di "familiare", individuando i soggetti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva. La direttiva si applica ai familiari – anche di paesi terzi – dei cittadini provenienti da Islanda, Liechtenstein e Norvegia.³⁵⁰ I familiari di cittadini svizzeri beneficiano di uno status analogo.³⁵¹ I familiari destinatari di tali disposizioni hanno il diritto di accedere non solo al mercato del lavoro ma anche alle prestazioni sociali.

Ai sensi del diritto dell'UE, pur non essendo cittadini SEE, i cittadini turchi e i loro familiari godono di una posizione privilegiata negli Stati membri dell'UE in virtù dell'Accordo di Ankara del 1963 e del suo Protocollo addizionale del 1970, che partivano dal presupposto che la Turchia sarebbe diventata uno Stato membro dell'UE entro il 1985. Nel 2010 i cittadini turchi che soggiornavano nell'UE ammontavano a quasi 2,5 milioni, costituendo il gruppo più numeroso di cittadini di paesi terzi soggiornanti nell'UE.³⁵²

348 Corte EDU, sentenza 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria* (n. 17371/90).

349 CEDS, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, (ricorso n. 47/2008), 20 ottobre 2009, merito.

350 *Accordo sullo Spazio economico europeo*, 2 maggio 1992, parte III, Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, GU L 1 del 3 gennaio 1994, pag. 3.

351 *Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Confederazione svizzera, dall'altro, sulla libera circolazione di persone*, 21.6.1999, articolo 7 – GU L 114 del 30.4.2002, pag. 7 (successivamente esteso ad altri Stati membri dell'UE).

352 Commissione europea, Eurostat (2010), "Principali paesi di origine degli stranieri, UE-27, 2010", disponibile all'indirizzo web: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_\(million\).png&filetimestamp=20111125175250#file](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_countries_of_origin_of_non-nationals,_EU-27,_2010_(million).png&filetimestamp=20111125175250#file).

Le condizioni di accesso al mercato del lavoro di altre categorie di cittadini di paesi terzi, quali i richiedenti asilo, i rifugiati o i soggiornanti di lungo periodo, sono disciplinate da altre direttive specifiche. Nel dicembre 2011 l'UE ha adottato la [direttiva sul permesso unico](#) (2011/98/UE), che deve essere recepita alla fine del 2013. Essa introduce una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro dell'UE nonché previsto un insieme comune di diritti per i lavoratori cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Inoltre, la [direttiva sulla parità di trattamento](#) (2000/43/CE) proibisce la discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica nel campo dell'occupazione, dell'accesso ai beni e ai servizi nonché alla protezione sociale e al sistema previdenziale.³⁵³ Si applica anche a cittadini di paesi terzi, ma conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, "non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica [...] qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati".

La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori è stata adottata il 9 dicembre 1989 con una dichiarazione di tutti gli Stati membri, a eccezione del Regno Unito. Ha stabilito i principi generali su cui si basa il modello europeo di diritto del lavoro e ha determinato lo sviluppo del modello sociale europeo nel decennio successivo. I diritti sociali fondamentali dichiarati nella Carta comunitaria sono ulteriormente sviluppati e ampliati nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'applicazione della Carta è limitata alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE, che non può essere ampliato dalle disposizioni in essa contenute. Nell'ambito della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, i diritti sociali garantiti nei confronti di tutti, come il diritto all'istruzione sancito dall'articolo 14, paragrafi 1 e 2, sono molto pochi. La maggior parte degli articoli della Carta, infatti, è limitata ai cittadini e/o a coloro che sono residenti legalmente.

Nell'ambito del sistema del Consiglio d'Europa, la CEDU tutela principalmente i diritti civili e politici e, di conseguenza, interviene solo limitatamente in materia di diritti economici e sociali.

Tuttavia, la CSE (adottata nel 1961 e riveduta nel 1996) integra la CEDU, costituendo un riferimento fondamentale per il diritto europeo in materia di diritti umani nella sfera dei diritti economici e sociali. La CSE stabilisce diritti e libertà fondamentali e istituisce un

³⁵³ [Direttiva 2000/43/CE](#), GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.

meccanismo di controllo consistente in un sistema di rapporti periodici ed un sistema di reclami collettivi, che mirano a garantire il rispetto della CSE da parte degli Stati contraenti. La CSE sancisce un insieme di diritti che comprendono l'alloggio, la salute, l'istruzione, l'occupazione, la protezione sociale, la libera circolazione delle persone e la non discriminazione.

Sebbene la protezione prevista dalla Carta sociale europea per i migranti non sia basata sul principio della reciprocità, le sue disposizioni si applicano solo ai cittadini degli Stati membri che hanno ratificato la CSE e che sono migranti in altri Stati membri, che hanno a loro volta ratificato la CSE. Come previsto dall'Annesso alla CSE riveduta, gli articoli 1-17 e 20-31 CSE - nonostante non vi facciano espresso riferimento - si applicano agli stranieri cittadini di Stati membri aderenti alla CSE che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio di un altro Stato membro della CSE, I citati articoli devono essere interpretati alla luce degli articoli 18 e 19, relativi ai lavoratori migranti e alle loro famiglie. L'articolo 18 assicura il diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio degli Stati membri aderenti alla CSE, mentre l'articolo 19 assicura il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza.

L'ambito di applicazione della CSE è pertanto piuttosto limitato. Il CEDS ha tuttavia sviluppato un corpus di giurisprudenza significativo. Quando sono in gioco determinati diritti fondamentali, la giurisprudenza del CEDS estende il campo di applicazione *ratione personae* della CSE al fine di coprire tutte le persone presenti sul territorio, compresi i migranti in situazione irregolare.³⁵⁴

La CSE e la CEDU sono strettamente legate, il che conferisce alla giurisprudenza del CEDS un valore considerevole. Anche se non tutti gli Stati membri dell'UE e del Consiglio d'Europa hanno ratificato la CSE o accettato integralmente le disposizioni, la Corte EDU ha ritenuto che la ratifica non fosse essenziale per l'interpretazione di talune questioni sollevate nell'ambito della CEDU e disciplinate anche dalla CSE.³⁵⁵

354 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, (ricorso n. 14/2003), 8 settembre 2004, merito.

355 Corte EDU, sentenza 12 novembre 2008, *Demir e Baykara c. Turchia* [CG], (n. 34503/97), paragrafi 85-86. Tra gli altri esempi di strumenti internazionali pertinenti applicabili in questo settore figurano il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e la Convenzione delle Nazioni Unite sui lavoratori migranti e la Convenzione OIL 143.

8.2. Diritti economici

Questa sezione prende in esame i diritti economici, tra cui l'accesso al mercato del lavoro e il diritto alla parità di trattamento sul lavoro. Solitamente l'accesso al mercato del lavoro dipende dallo status giuridico di una persona. Tuttavia, dal momento in cui una persona lavora, legalmente o meno, i diritti fondamentali dei lavoratori devono essere rispettati. Analogamente, a prescindere dal loro status giuridico, i lavoratori hanno diritto a essere retribuiti per il lavoro che hanno svolto.

Ai sensi della CEDU, i diritti economici e sociali non sono espressamente garantiti, ad eccezione della proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 4) e del diritto di partecipare alla costituzione di sindacati (articolo 11).

Tra i casi in settori correlati, la Corte EDU ha esaminato la situazione di una cittadina straniera cui era stato permesso di cominciare un tirocinio per svolgere una determinata professione e che si era successivamente vista negare il diritto di esercitarla.

Esempio: nel caso *Bigaeva c. Grecia*,³⁵⁶ a una cittadina russa era stato permesso di cominciare un tirocinio di diciotto mesi al fine di essere ammessa all'Ordine degli avvocati greci. Al completamento di tale periodo di formazione, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati aveva respinto la sua domanda di partecipazione agli esami per l'iscrizione all'Albo, con la motivazione che la ricorrente non era una cittadina greca. La Corte EDU ha rilevato che il Consiglio dell'Ordine degli avvocati aveva permesso alla ricorrente di cominciare il tirocinio benché fosse evidente che, dopo avere completato questo periodo di formazione, la ricorrente non avrebbe avuto diritto a partecipare agli esami per l'iscrizione all'Albo. La Corte ha affermato che il comportamento delle autorità dimostrava una mancanza di coerenza e di rispetto sia per la persona sia per la vita professionale della ricorrente e costituiva un'ingerenza illecita nella sua vita privata ai sensi dell'articolo 8 CEDU. Tuttavia, la Corte EDU non ha ritenuto che l'esclusione dei cittadini stranieri dalla professione di avvocato costituisca, di per sé, una misura discriminatoria.

Ai sensi della CSE, l'articolo 18 prevede il diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio di altri Stati parti della Carta. Questa disposizione non disciplina l'ingresso nel territorio per motivi di lavoro e, per alcuni aspetti, ha carattere esortativo anziché imperativo. Tuttavia, impone che il numero dei rifiuti dei permessi di lavoro non sia troppo alto,³⁵⁷ che i permessi di lavoro e di soggiorno siano ottenibili mediante una pro-

³⁵⁶ Corte EDU, sentenza 28 maggio 2009, *Bigaeva c. Grecia* (n. 26713/05).

³⁵⁷ CEDS, conclusioni XVII-2, Spagna, articolo 18, paragrafo 1.

cedura unica di domanda e senza diritti e oneri eccessivi,³⁵⁸ che tutti i permessi di lavoro concessi non siano troppo restrittivi a livello geografico ed/od occupazionale³⁵⁹ e che la perdita dell'occupazione non comporti automaticamente e immediatamente la perdita del permesso di soggiorno, dando alla persona il tempo di cercare un altro lavoro.³⁶⁰

L'articolo 19 della CSE contiene un'ampia gamma di disposizioni a sostegno dei lavoratori migranti nel territorio di altri Stati parti, purché vi si trovino legalmente (tuttavia, per maggiori informazioni sull'articolo 19, paragrafo 8, cfr. [capitolo 3](#)).

La CSE copre anche le condizioni di lavoro, quali il diritto a orari di lavoro ragionevoli, il diritto al godimento di ferie annuali retribuite, il diritto alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro, e il diritto ad un'equa retribuzione.³⁶¹

Nell'ambito del diritto dell'UE, una delle libertà sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata (articolo 15, paragrafo 1, della Carta). Tale diritto, tuttavia, si applica senza pregiudizio per la legislazione nazionale, inclusa la legislazione interna che disciplinano il diritto al lavoro degli stranieri. La Carta riconosce il diritto di negoziazione collettiva (articolo 28) nonché la libertà di fondare sindacati (articolo 12). Garantisce inoltre a ogni individuo il diritto a un servizio di collocamento gratuito (articolo 29). Tutti i lavoratori, compresi i cittadini di paesi terzi, hanno diritto alla tutela contro i licenziamenti ingiustificati (articolo 30), a condizioni di lavoro giuste ed eque nonché a periodi di riposo e a ferie annuali retribuite (articolo 31). L'articolo 16 garantisce la libertà d'impresa. La Carta tutela anche la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (articolo 31), oltre a vietare il lavoro minorile (articolo 32).

Il diritto derivato dell'UE dedicato a una categoria specifica di persone di norma disciplina l'accesso al mercato al lavoro. I cittadini di paesi terzi accedono al mercato del lavoro in maniera differente, a seconda della categoria alla quale appartengono. Le [sezioni 8.2.1 – 8.2.8](#) illustrano brevemente la situazione delle principali categorie di cittadini di paesi terzi.

358 CEDS, conclusioni XVII-2, Germania, articolo 18, paragrafo 2.

359 CEDS, conclusioni V, Germania, articolo 18, paragrafo 3.

360 CEDS, conclusioni XVII-2, Finlandia, articolo 18, paragrafo 3.

361 CEDS, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c. Grecia* (ricorso n. 30/2005), 6 dicembre 2006, merito, che si riferisce ai lavoratori delle miniere.

8.2.1. Componenti del nucleo familiare di cittadini SEE e svizzeri

Ai sensi del diritto dell'UE, i familiari designati – di qualunque nazionalità – di cittadini UE che esercitano il diritto di libera circolazione nonché di altri cittadini SEE e svizzeri hanno il diritto di circolare liberamente in Europa per motivi di lavoro subordinato o autonomo, e godono di pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato (articolo 24 della [direttiva sulla libera circolazione](#) per i cittadini dell'UE).

I familiari di cittadini svizzeri non hanno diritto alla piena parità di trattamento a tale riguardo.³⁶² Inoltre, restrizioni temporanee in materia di accesso al mercato del lavoro sono state imposte nei confronti dei cittadini croati sino al giugno 2015, con possibilità di proroga sino al giugno 2020 in presenza di particolari circostanze.

Nell'ambito della libera circolazione dei cittadini e dei loro familiari di qualsiasi nazionalità, l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE stabilisce che gli Stati membri riservino gli impieghi nella pubblica amministrazione ai propri cittadini. La CG ha interpretato in maniera rigorosa tale disposizione e non ha permesso agli Stati membri, per esempio, di considerare quale "impiego nella pubblica amministrazione" riservato ai cittadini nazionali il tirocinio per la professione di insegnante,³⁶³ o di lettore universitario di lingua straniera.³⁶⁴

Al fine di agevolare l'effettiva libertà di circolazione dei lavoratori, l'UE ha inoltre adottato una complessa normativa riguardante il reciproco riconoscimento delle qualifiche, sia in generale sia per settore, che si applica ai familiari cittadini di paesi terzi e ai cittadini SEE. L'ultima versione consolidata della direttiva [2005/36/CE](#) relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali risale al marzo 2011 (cfr. anche le modifiche). Esistono complesse disposizioni riguardo alle persone che hanno acquisito tutte le loro qualifiche, o parte di esse, al di fuori dell'UE, anche nel caso in cui tali qualifiche siano già state riconosciute in uno Stato membro dell'UE. La CG/CGUE ha pronunciato oltre 100 sentenze in questo settore.³⁶⁵

362 CGUE, sentenza 15 luglio 2010, causa C-70/09, *Alexander Hengartner e Rudolf Gasser c. Landesregierung Vorarlberg*, Racc. pag. I-07233, paragrafi 39–43.

363 CG, sentenza 3 luglio 1986, causa C-66/85, *Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg*, Racc. pag. I-02121, paragrafi 26–27.

364 CG, sentenza 2 agosto 1993, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, *Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e a. c. Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma*, Racc. pag. I-04309, paragrafi 15–21.

365 Per un elenco completo della giurisprudenza con riassunti cfr. Commissione europea, *List of judgements concerning professional recognition*, 22 dicembre 2010, [MARKT/D4/JMV/1091649/5/2010-EN](#).

8.2.2. Lavoratori distaccati

La [direttiva sul distacco dei lavoratori](#) (96/71/CE) disciplina la situazione dei cittadini di paesi terzi che non godono del diritto di libera circolazione, ma che sono temporaneamente distaccati dal – e per conto del – loro datore di lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavorano abitualmente. L'obiettivo della direttiva è garantire la tutela dei diritti e delle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati in tutta l'Unione europea al fine di prevenire fenomeni di "dumping sociale". Più espressamente, la direttiva mira a conciliare la libera prestazione di servizi transnazionali a norma dell'articolo 56 TFUE con un'adeguata tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tal fine.³⁶⁶ Come ha sottolineato la CG, ciò non può comportare che un datore di lavoro sia obbligato, ai sensi della direttiva, al rispetto del pertinente diritto del lavoro sia dello Stato d'origine sia dello Stato ospitante, in quanto il livello di protezione garantito nei due Stati membri può essere considerato equivalente.³⁶⁷

A tal fine, la direttiva definisce norme minime che devono essere applicate ai dipendenti di uno Stato membro che sono stati distaccati a lavorare in un altro. Nella fattispecie, l'articolo 3 della direttiva prevede che ai lavoratori distaccati si applichino le condizioni di lavoro e di occupazione stabilite dalla legislazione dello Stato ospitante o da contratti collettivi di applicazione generale, in particolare per quanto riguarda periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, ferie annuali e tariffe salariali.

Nel marzo 2012 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva³⁶⁸ volta a migliorare l'applicazione e l'attuazione dell'attuale [direttiva sul distacco dei lavoratori](#).

8.2.3. Titolari di carta blu, ricercatori e studenti

Dopo due anni di occupazione legale, i cittadini di paesi terzi titolari di carte blu dell'Unione europea hanno diritto allo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso a qualsiasi lavoro altamente qualificato nello Stato membro ospitante. Dopo diciotto mesi di soggiorno legale in uno Stato membro, il titolare di carta blu UE può spostarsi in un altro Stato membro per svolgervi un lavoro altamente qualificato, fatti salvi i limiti fissati dallo Stato per quanto riguarda il numero di cittadini stranieri che possono essere ammessi.

³⁶⁶ CG, sentenza 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen*, Racc. pag. I-01989.

³⁶⁷ CG, sentenza 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*, Racc. pag. I-11767.

³⁶⁸ Commissione europea, *Proposta di direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi*, 2012, COM(2012)131 definitivo.

Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 6, della [direttiva sulla carta blu \(2009/50/CE\)](#), i familiari di titolari di carta blu UE, di qualunque nazionalità, acquisiscono automaticamente un diritto generale di accesso al mercato del lavoro. Diversamente dalla [direttiva sul ricongiungimento familiare \(2003/86/CE\)](#), la [direttiva sulla carta blu](#) non impone un limite di tempo per l'acquisizione di tale diritto.

La situazione dei ricercatori è disciplinata dalla [direttiva sull'ammissione ai fini di ricerca scientifica \(2005/71/CE\)](#); per un elenco degli Stati membri partecipanti, cfr. [Allegato 1](#)). I richiedenti devono esibire un documento di viaggio valido e presentare una convenzione di accoglienza firmata con un istituto di ricerca nonché una dichiarazione di presa in carico. Il richiedente non deve, inoltre, essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica. Il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari del ricercatore rimane a discrezione degli Stati membri. Questa direttiva, pressoché analogamente alla [direttiva sul permesso unico](#), non conferisce diritti al ricongiungimento familiare ai familiari che vivono in paesi terzi.

La [direttiva studenti \(2004/114/CE\)](#) disciplina la situazione di cittadini di paesi terzi ammessi nell'UE per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato. Gli Stati membri devono permettere agli studenti di lavorare al di fuori delle ore dedicate al programma di studi per il limite massimo di ore per settimana stabilito dallo Stato membro interessato; tuttavia, lo Stato membro può anche imporre il rispetto di talune altre condizioni (articolo 17).

A marzo 2013 la Commissione ha presentato una proposta di modifica della [direttiva sull'ammissione ai fini di ricerca scientifica](#) e della [direttiva studenti](#) al fine di migliorare le condizioni di ammissione e ampliare i diritti dei soggetti interessati.³⁶⁹ La proposta affronta anche la situazione dei tirocinanti retribuiti e del collocamento alla pari.

8.2.4. Cittadini turchi

I cittadini turchi godono di una posizione particolarmente privilegiata ai sensi dell'Accordo di Ankara del 1963 e del suo [Protocollo addizionale](#) del 1970, nonché delle decisioni adottate dal Consiglio di associazione CEE-Turchia istituito nell'ambito di tali strumenti. I cittadini turchi non beneficiano del diritto diretto d'ingresso negli Stati membri dell'UE al fine di svolgervi un'occupazione. Tuttavia, qualora la normativa nazionale di uno Stato membro permetta loro di svolgere un'attività lavorativa, i cittadini turchi hanno il diritto di vedere garantita la continuità della loro occupazione dopo un periodo di lavoro di un

³⁶⁹ Commissione europea, [COM \(2013\)151 definitivo](#), Bruxelles, 25 marzo 2013.

anno.³⁷⁰ Dopo tre anni, fatte salve talune condizioni, i cittadini turchi possono anche candidarsi a un altro posto di lavoro ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione CEE-Turchia. Analogamente ai lavoratori SEE, anche la categoria dei lavoratori di nazionalità turca è interpretata in senso estensivo.

Esempio: nel caso *Tetik*,³⁷¹ le autorità tedesche non intendevano rilasciare un permesso di soggiorno al signor Tetik, il quale, dopo aver completato tre anni di esperienza lavorativa, si era messo alla ricerca di un'altra occupazione. La CG ha ritenuto che gli dovesse essere concessa la possibilità di fruire, per un periodo ragionevole, del diritto di soggiorno al fine di poter cercare una nuova attività lavorativa, attività che aveva il diritto di svolgere, una volta trovata.

Esempio: nel caso *Genc*³⁷² la CGUE ha concluso che un cittadino turco che effettui un numero estremamente ridotto di ore di lavoro per un datore di lavoro (nella fattispecie 5,5 ore a settimana), percependo come corrispettivo una retribuzione copra solo parzialmente quanto necessario al suo mantenimento, doveva essere considerato un lavoratore ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, nella misura in cui l'attività subordinata in questione presenti un carattere reale ed effettivo.

Ai sensi dell'articolo 7 della decisione n. 1/80, i familiari di un lavoratore turco, anche nel caso in cui non siano essi stessi cittadini turchi, possono, nel rispetto di alcune condizioni, accedere al mercato del lavoro dopo aver risieduto legalmente per tre anni. Motivi obiettivi possono, tuttavia, giustificare il fatto che il familiare interessato viva separato dal lavoratore migrante turco.³⁷³ Il figlio di un cittadino turco che abbia completato un periodo di formazione professionale ha il diritto di rispondere a qualsiasi offerta d'impiego nello Stato membro ospitante dove ha conseguito una formazione professionale, quando uno dei suoi genitori abbia svolto, in passato, una regolare attività lavorativa nel territorio del detto Stato per almeno tre anni.

370 CG, sentenza 29 maggio 1997, causa C-386/95, *Eker c. Land Baden-Württemberg*, Racc. pag. I-02697, paragrafi 20-22.

371 CG, sentenza 23 gennaio 1997, causa C-171/95, *Recep Tetik c. Land Berlin*, paragrafo 30.

372 CGUE, sentenza 4 febbraio 2010, causa C-14/09, *Hava Genc c. Land Berlin*, Racc. pag. I-00931, paragrafi 27-28.

373 CG, sentenza 17 aprile 1997, causa C-351/95, *Kadiman c. Freistaat Bayern*, [1997] ECR I-02133, paragrafo 44.

Esempio: nel caso *Derin*,³⁷⁴ la CG ha stabilito che un cittadino turco, trasferitosi in Germania da bambino al fine di ricongiungersi ai suoi genitori turchi che ivi lavoravano legalmente, può perdere il diritto di soggiorno in Germania, corollario del diritto di libero accesso a un'attività lavorativa, solo per motivi di ordine pubblico, di sicurezza e di sanità pubblica, oppure nel caso in cui abbia lasciato il territorio dello Stato membro per un periodo significativo e senza motivi legittimi.

Per quanto riguarda il diritto di stabilimento e la prestazione di servizi, i cittadini turchi beneficiano della clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara. Pertanto, se nessun obbligo di visto o permesso di lavoro era imposto ai cittadini turchi al momento dell'entrata in vigore dell'articolo 41 del Protocollo in un determinato Stato membro, a detto Stato membro è fatto divieto di imporre tali obblighi successivamente a tale data (cfr. anche [paragrafo 2.7](#)).

8.2.5. Soggiornanti di lungo periodo e beneficiari della direttiva sul ricongiungimento familiare

Le persone che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera a), della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#) (2003/109/CE) godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso ad un'attività lavorativa subordinata o meno, le condizioni di assunzione e lavoro (comprese quelle inerenti gli orari di lavoro, le norme di salubrità e di sicurezza, le ferie annuali, la retribuzione e il licenziamento) nonché la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro.

Per quanto riguarda i beneficiari della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) (cfr. anche [capitolo 5](#)), il familiare di un soggiornante cittadino di un paese terzo residente legalmente ha diritto all'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma (articolo 14). L'accesso al mercato del lavoro è assoggettato a un termine, che non può eccedere i dodici mesi dopo l'arrivo nello Stato ospitante, durante il quale lo Stato ospitante può valutare la situazione del proprio mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari ad esercitare un'attività dipendente o autonoma.

³⁷⁴ CG, sentenza 18 luglio 2007, causa C-325/05, *Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, Racc. pag. I-00329, paragrafi 74-75.

8.2.6. Cittadini di altri paesi con accordi di associazione o cooperazione

L'articolo 216 TFUE prevede la conclusione di accordi tra paesi terzi e l'UE, mentre l'articolo 217 TFUE prevede espressamente la possibilità di concludere accordi di associazione. I cittadini di determinati Stati con cui l'UE ha concluso accordi di associazione, stabilizzazione, cooperazione, partenariato e/o altri tipi di accordi³⁷⁵ godono dello stesso trattamento riservato ai cittadini dell'UE sotto molti aspetti ma non hanno diritto alla piena parità di trattamento di cui godono i cittadini dell'UE. A fine 2012, l'UE aveva concluso accordi con oltre 100 Stati.³⁷⁶

Gli accordi di associazione e cooperazione conclusi con questi Stati non conferiscono ai loro cittadini un diritto diretto d'ingresso e di lavoro nell'UE. I cittadini di tali paesi che lavorano legalmente in un determinato Stato membro dell'UE hanno tuttavia diritto alla parità di trattamento e alle stesse condizioni di lavoro di cui beneficiano i cittadini di quel determinato Stato membro. Prevede in tal senso l'articolo 64, paragrafo 1, degli accordi euromediterranei con il Marocco e la Tunisia, ai sensi del quale "ogni Stato membro concede ai lavoratori di cittadinanza marocchina [o tunisina] occupati nel suo territorio un regime che, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento, è caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità rispetto ai propri cittadini".³⁷⁷ Per quanto riguarda lo svolgimento di un'attività professionale a titolo temporaneo, la non discriminazione è limitata alle condizioni di lavoro e di retribuzione (articolo 64, paragrafo 2). L'articolo 65, paragrafo 1, dei medesimi accordi ha introdotto una clausola di non discriminazione anche in materia di previdenza sociale.³⁷⁸

375 Sono stati conclusi accordi di stabilizzazione e di associazione con Albania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia. Esistono accordi di partenariato e di cooperazione con 13 paesi dell'Europa orientale e dell'Asia centrale; gli accordi originali conclusi con Marocco, Tunisia e Algeria sono stati ora sostituiti dagli accordi euro mediterranei (relativi a sette Stati). Sono stati conclusi accordi con i 79 Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (gli accordi di Cotonou) e con il Cile.

376 Per una panoramica aggiornata ed esaustiva dell'impatto di tali accordi sui cittadini degli Stati in questione e sui loro familiari, cfr. Rogers, N. *et al.* (2012), capitoli 14-21.

377 Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra (entrato in vigore il 1° marzo 2000, GU L 70 del 18.3.2000, pag. 2), e accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra (entrato in vigore il 1° marzo 1998, GU L 97 del 30.3.1998, pag. 2).

378 CG, sentenza 31 gennaio 1991, causa C-18/90, *Office national de l'emploi c. Bahia Kziber*, Racc. pag. I-00199.

La CG/CGUE ha trattato una serie di casi riguardanti tali accordi.³⁷⁹ Alcuni di questi si sono incentrati sulla possibilità per i cittadini di paesi terzi di rinnovare, per motivi di lavoro, il loro permesso di soggiorno, permesso di soggiorno acquisito in quanto persone "dipendenti", e perso a causa della cessazione della relazione con la persona da cui dipendevano.

Esempio: il caso *El-Yassini*³⁸⁰ concerneva un cittadino marocchino che si era visto rifiutare la proroga del permesso di soggiorno in ragione del venir meno del motivo iniziale del riconoscimento del diritto di soggiorno, sebbene esercitasse ancora un'attività lavorativa subordinata. Nel caso di specie, la CG è stata chiamata a stabilire se l'approccio adottato nella propria giurisprudenza riguardo ai cittadini turchi³⁸¹ fosse applicabile, per analogia, anche ai cittadini marocchini, e di conseguenza se l'articolo 40 dell'Accordo CEE-Marocco (successivamente sostituito dall'Accordo euromediterraneo con il Marocco) tutelasse la sicurezza occupazionale per l'intera durata dell'impiego svolto, conformemente a quanto stabilito a livello contrattuale tra il datore di lavoro e il dipendente. La CG ha rilevato che l'accordo CEE-Marocco era direttamente applicabile, poiché istituiva principi precisi, incondizionati e sufficientemente operativi in materia di condizioni di lavoro e di retribuzione. La Corte ha, tuttavia, escluso che la giurisprudenza riguardante l'Accordo di Ankara potesse essere applicata al caso di specie. L'Accordo di Ankara e l'Accordo CEE-Marocco erano sostanzialmente differenti e, diversamente da quello concluso con la Turchia, l'Accordo CEE-Marocco non prevedeva la possibilità di adesione alla Comunità da parte del Marocco, né era finalizzato a garantire la libertà di circolazione dei lavoratori. Di conseguenza, la Corte ha stabilito che nulla impediva al Regno Unito di negare la proroga del permesso di soggiorno del ricorrente, anche qualora ciò avesse comportato la cessazione della sua occupazione prima della scadenza del contratto di lavoro. La Corte ha proseguito precisando che diverso sarebbe stato il caso in cui lo Stato membro avesse concesso al cittadino marocchino "precisi diritti

379 Alcuni casi riguardanti gli accordi sono: CG, sentenza 31 gennaio 1991, causa C-18/90, *Office national de l'emploi c. Bahia Kziber*, Racc. pag. I-00199 (accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea ed il Regno del Marocco, articolo 41, paragrafo 1, *indennità di disoccupazione*, GU L 264 del 27 settembre 1978, pagg. 2-118, sostituito dall'accordo euromediterraneo di associazione UE-Marocco); CG, sentenza 2 marzo 1999, causa C-416/96, *El-Yassini c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-01209 (accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea ed il regno del Marocco); CG, sentenza 8 maggio 2003, causa C-438/00, *Deutscher Handballbund c. Kolpak*, Racc. pag. I-04135 (Repubblica slovacca).

380 CG, sentenza 2 marzo 1999, causa C-416/96, *El Yassini c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-01209, paragrafi 64, 65, 67.

381 CG, sentenza 16 dicembre 1992, causa C-237/91, *Kazim Kus c. Landeshauptstadt Wiesbaden*, Racc. pag. I-6781, paragrafi 21-23 e 29.

afferenti all'esercizio di un'attività, più estesi di quelli che gli erano stati conferiti [...] per quanto riguarda il soggiorno”.

Esempio: nel caso *Gattoussi*,³⁸² la CG è stata chiamata a pronunciarsi su un caso simile, ma alla luce del divieto di discriminazione sancito dall'articolo 64, paragrafo 1, dell'Accordo euromediterraneo di associazione tra l'UE e la Tunisia. Nel caso di specie, tuttavia, al ricorrente era stato espressamente rilasciato un permesso di lavoro a tempo indeterminato. In tali circostanze, la CG ha concluso che l'articolo 64, paragrafo 1, dell'Accordo di associazione UE-Tunisia “è idoneo a produrre effetti sul diritto di soggiorno di un cittadino tunisino nel territorio di uno Stato membro, qualora il detto cittadino sia stato regolarmente autorizzato da tale Stato ad esercitare nel territorio del medesimo un'attività lavorativa per un periodo eccedente la durata della sua autorizzazione di soggiorno”. In sostanza, la Corte ha ribadito che, in linea di principio, l'Accordo di associazione UE-Tunisia non vieta ad uno Stato membro di negare la proroga del permesso di soggiorno ad un cittadino tunisino precedentemente autorizzato ad entrare e ad esercitare un'attività lavorativa nel suo territorio, ma che nel caso in cui detto Stato membro abbia concesso al cittadino tunisino precisi diritti afferenti all'esercizio di un'attività lavorativa, più estesi di quelli conferitigli in materia di soggiorno, detto Stato membro potrà rifiutare di prorogare il diritto di soggiorno solo sulla base di motivi connessi alla tutela di un legittimo interesse dello Stato, quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la sanità pubblica.

Analogamente, l'articolo 80 dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra gli Stati membri dell'UE e l'Albania³⁸³ stabilisce che, “per quanto riguarda l'immigrazione, le parti approvano l'equo trattamento dei cittadini di altri paesi che risiedono legalmente sul loro territorio e la promozione di una politica di integrazione volta a garantire loro diritti e obblighi comparabili a quelli dei cittadini nazionali”.

In maniera meno estesa, riguardo alle condizioni di lavoro l'articolo 23 dell'Accordo di partenariato e di cooperazione con la Russia³⁸⁴ stabilisce che: “conformemente alle leggi, condizioni e procedure applicabili in ciascuno Stato membro, la Comunità e i suoi Stati membri evitano che i cittadini russi legalmente impiegati sul territorio di uno Stato mem-

382 CG, sentenza 14 dicembre 2006, causa C-97/05, *Mohamed Gattoussi c. Stadt Rüsselsheim*, Racc. pag. I-11917, paragrafo 39.

383 Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Albania, dall'altra (entrato in vigore il 1° aprile 2009), GU L 107 del 28.4.2009, pag. 166.

384 Accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra (entrato in vigore il 1° dicembre 1997), GU L 327 del 28.11.1997, pag. 3.

bro siano oggetto, rispetto ai loro cittadini, di discriminazioni basate sulla nazionalità per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento”.

Esempio: il caso *Simutenkov*³⁸⁵ riguardava un cittadino russo assunto come calciatore professionista da una squadra di calcio spagnola, la cui partecipazione alle competizioni era limitata dalle normative spagnole in virtù della sua nazionalità. La CG ha interpretato il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 23 dell'accordo di partenariato nell'esaminare una norma dettata da una federazione sportiva di uno Stato membro ai sensi della quale, nelle competizioni organizzate su scala nazionale, le società sono autorizzate a schierare in campo solo un numero limitato di giocatori originari di Stati terzi che non sono parti all'accordo sullo Spazio economico europeo. La Corte ha stabilito che la norma non era conforme alle finalità dell'articolo 23, paragrafo 1.

8.2.7. Richiedenti asilo e rifugiati

Ai sensi dell'articolo 15 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE), gli Stati membri garantiscono l'accesso dei **richiedenti** al mercato del lavoro nei casi in cui l'autorità competente non abbia adottato una decisione in primo grado entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale e il ritardo non possa essere attribuito al richiedente (questo termine si estende sino ad un anno per l'Irlanda e il Regno Unito, nei cui confronti è ancora applicabile la [direttiva 2003/9/CE](#)). Le modalità con le quali è concesso l'accesso al mercato del lavoro sono stabilite dagli Stati membri conformemente al loro diritto nazionale, esse tuttavia devono permettere al richiedente un accesso effettivo. Gli Stati membri possono dare priorità ai cittadini SEE e ad altri cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

L'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della [direttiva qualifiche](#) (2011/95/UE) riconosce il diritto dei **rifugiati e di coloro che hanno ottenuto lo status di protezione sussidiaria** di esercitare un'attività dipendente o autonoma. Detti soggetti devono avere lo stesso accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche previsto per i cittadini nazionali. L'articolo 28 della [direttiva qualifiche](#) prevede inoltre l'accesso a sistemi di valutazione dell'apprendimento precedente, qualora i beneficiari della protezione internazionale siano incapaci di fornire prove documentali delle loro qualifiche. Tali disposizioni riflettono gli articoli 17, 18, 19 e 22, paragrafo 2, della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. La

385 CG, sentenza 12 aprile 2005, causa C-265/03, *Igor Simutenkov c. Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol*, Racc. pag. I-02579, paragrafo 41.

direttiva obbliga inoltre gli Stati membri a garantire l'accesso alla formazione professionale secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini.

8.2.8. Migranti in situazione irregolare

L'accesso a molti diritti sociali dipende dalla presenza o dal soggiorno regolare nello Stato ospitante. L'UE intende eliminare l'arrivo e la presenza di migranti economici non autorizzati. Lo strumento chiave è la [direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro \(2009/52/CE\)](#), che proibisce l'occupazione di migranti irregolari provenienti da paesi terzi, punendo i datori di lavoro con multe o addirittura con sanzioni penali nei casi più gravi. Tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, sono vincolati dalla direttiva, la cui finalità è anche offrire ai lavoratori migranti in situazione irregolare un certo grado di protezione dai datori di lavoro abusivi.

Ai sensi della direttiva, prima di assumere un cittadino di un paese terzo, i datori di lavoro sono tenuti a verificare che questi posseda un'autorizzazione di soggiorno nonché a informare le autorità nazionali competenti in caso di assenza di tale documento. I datori di lavoro che sono in grado di dimostrare di avere adempiuto a tali obblighi e che hanno agito in buona fede non sono passibili di sanzioni. Poiché molti migranti in situazione irregolare lavorano presso abitazioni di privati, la direttiva si applica anche a privati cittadini in qualità di datori di lavoro.

I datori di lavoro che non hanno effettuato tali verifiche e di cui è stata accertata l'assunzione di migranti irregolari saranno passibili di sanzioni finanziarie, compresi i costi del rimpatrio nei paesi d'origine dei cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare. Dovranno inoltre rimborsare retribuzioni arretrate, imposte dovute e contributi previdenziali. Nei casi più gravi, come ad esempio le violazioni reiterate, l'assunzione illegale di un minore o l'impiego simultaneo di un numero significativo di migranti il cui soggiorno è irregolare, i datori di lavoro sono passibili di sanzioni penali.

La direttiva tutela i migranti garantendo che percepiscano le retribuzioni arretrate dal datore di lavoro e provvedendo affinché ricevano sostegno da terzi quali sindacati od ONG. La direttiva accorda particolare rilievo all'applicazione delle norme. Cfr. il [paragrafo 2.4](#) sul rilascio di permessi di soggiorno a vittime di condizioni lavorative di particolare sfruttamento che collaborano con il sistema giudiziario.

8.3. Istruzione

Il diritto all'istruzione dei minori è tutelato da alcuni strumenti internazionali in materia di diritti umani nonché dai comitati incaricati di controllare l'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, del Patto internazionale sui diritti economici e sociali e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. Tali comitati hanno dichiarato in modo costante che gli obblighi di non discriminazione di detti strumenti si applicano anche a rifugiati, richiedenti asilo e migranti in situazione sia regolare che irregolare.

Ai sensi della CEDU, l'articolo 2 del Protocollo n. 1 prevede il diritto all'istruzione, mentre l'articolo 14 e il Protocollo n. 12 vietano la discriminazione fondata sulla "origine nazionale". L'articolo 2 del Protocollo n. 1 garantisce in linea di principio il diritto all'istruzione primaria e secondaria, mentre differenze di trattamento in materia di istruzione terziaria potrebbero essere molto più semplici da giustificare.

Esempio: il caso *Timishev c. Russia*³⁸⁶ riguardava i migranti ceceni che, pur non essendo tecnicamente stranieri, non erano registrati presso il locale ufficio immigrazione, condizione necessaria per consentire ai figli di frequentare la scuola. La Corte EDU ha rilevato che il diritto all'istruzione dei minori era uno dei "valori più fondamentali delle società democratiche che costituiscono il Consiglio d'Europa" e ha stabilito che la Russia aveva violato l'articolo 2 del Protocollo n. 1 CEDU.

Esempio: nel caso *Ponomaryovi c. Bulgaria*,³⁸⁷ la Corte EDU ha rilevato che l'obbligo di pagare tasse per l'iscrizione alla scuola secondaria in funzione della nazionalità dei ricorrenti e del loro status ai sensi della legge sull'immigrazione non era giustificato. La Corte ha osservato che i ricorrenti non erano arrivati in maniera irregolare nel paese né avevano successivamente reclamato il diritto di utilizzarne i servizi pubblici, compresa l'istruzione gratuita. Benché i ricorrenti si fossero ritrovati, alquanto inavvertitamente, nella situazione di stranieri privi di permessi di soggiorno permanenti, le autorità non avevano sollevato alcuna obiezione sostanziale alla loro permanenza in Bulgaria né sembravano essere mai state seriamente intenzionate a rimpatriarli. Pertanto, secondo la Corte EDU, tutte le considerazioni circa la necessità di bloccare o invertire il flusso dell'immigrazione irregolare non erano rilevanti nel caso di specie.

386 Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2005, *Timishev c. Russia* (nn. 55762/00 e 55974/00), paragrafo 64.

387 Corte EDU, sentenza 21 giugno 2011, *Ponomaryovi c. Bulgaria* (n. 5335/05), paragrafi 59-63.

Esempio: nel caso *Karus c. Italia*,³⁸⁸ l'ex Commissione europea dei diritti dell'uomo ha rilevato che esigere tasse più elevate dagli studenti universitari stranieri non costituiva una violazione del loro diritto all'istruzione e che la disparità di trattamento era ragionevolmente giustificata in ragione dell'obiettivo del governo italiano di far rimanere nell'economia italiana gli effetti positivi dell'istruzione terziaria.

Ai sensi della CSE, l'articolo 17 disciplina il diritto all'istruzione ed è soggetto alle disposizioni degli articoli 18 e 19 in relazione ai migranti. Il CEDS ha formulato la seguente dichiarazione interpretativa riguardo all'articolo 17, paragrafo 2:

“Per quanto riguarda la questione dell'inclusione dei minori presenti in maniera irregolare sul territorio dello Stato parte nel campo di applicazione personale della Carta ai sensi del suo annesso, il Comitato fa riferimento al ragionamento che ha applicato nella sua decisione sul merito del 20 ottobre 2009 nel ricorso n. 47/2008 Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi (cfr., tra l'altro, punti 47 e 48) e ritiene che l'accesso all'istruzione sia cruciale per la vita e lo sviluppo di ogni bambino e adolescente. Il diniego dell'accesso all'istruzione accrescerà la vulnerabilità di un minore presente sul territorio di uno Stato parte in maniera irregolare. Di conseguenza, indipendentemente dal loro status di residente, i minori rientrano nel campo di applicazione personale dell'articolo 17, paragrafo 2. Il Comitato ritiene inoltre che il diniego dell'accesso all'istruzione potrebbe avere effetti negativi sulla vita di un minore. Il Comitato reputa pertanto che gli Stati parti siano tenuti, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, della Carta, a garantire che i minori irregolarmente presenti sul loro territorio abbiano effettivo accesso all'istruzione, al pari di ogni altro bambino o adolescente.”³⁸⁹

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stipula che ogni individuo ha diritto all'istruzione nonché la “facoltà” di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. Ai sensi del diritto derivato dell'UE, tutti i figli di cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE, ad eccezione di coloro che vi rimangono solo per un breve periodo, hanno diritto di accedere all'istruzione di base. Fra queste persone rientrano anche i minori migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito³⁹⁰. Per altre categorie, quali familiari di cittadini SEE, rifugiati o soggiornanti di lungo periodo, sono stati codificati diritti di più ampia portata.

388 Commissione europea dei diritti dell'uomo, decisione 20 maggio 1998, *Karus c. Italia* (n. 29043/95).

389 CEDS, conclusioni 2011, introduzione generale, gennaio 2012.

390 *Direttiva 2008/115/CE*, GU L 348 del 24.12.2008, articolo 14, paragrafo 1.

In presenza di determinate condizioni, i cittadini di paesi terzi che sono figli di cittadini SEE hanno il diritto di rimanere per proseguire o portare a termine i loro studi, anche dopo il decesso o la partenza del cittadino SEE (articolo 12, paragrafo 3, della [direttiva sulla libera circolazione](#)). Questi minori hanno anche il diritto di essere accompagnati dal genitore che ne ha l'affidamento (articolo 12, paragrafo 3).³⁹¹ Inoltre, i figli di lavoratori SEE che siano o siano stati occupati in uno Stato membro diverso da quello di cui sono cittadini beneficiano della disposizione di cui all'articolo 10 del [regolamento \(UE\) n. 492/2011](#) (ex [regolamento \(CEE\) n. 1612/68](#)), che continua ad applicarsi indipendentemente dalle disposizioni della [direttiva sulla libera circolazione](#).³⁹²

L'articolo 22, paragrafo 1, della Convenzione sui rifugiati e l'*acquis* dell'UE in materia di asilo prevedono il diritto all'istruzione per i figli dei richiedenti asilo e per i beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria.³⁹³

I cittadini di paesi terzi che sono stati riconosciuti come soggiornanti di lungo periodo ai sensi della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#) (cfr. [paragrafo 2.7](#)) godono dello stesso trattamento dei cittadini degli Stati membri dell'UE per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio, nonché il riconoscimento dei titoli professionali (articolo 11). Hanno anche il diritto di spostarsi in altri Stati membri dell'UE a fini d'istruzione e formazione professionale (articolo 14).

8.4. Alloggio

Il diritto a un alloggio adeguato è parte integrante del diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato sancito dall'articolo 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali.

391 Cfr. articolo 12, paragrafo 3, della [direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione](#), GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77, che si basa sulla giurisprudenza della CG sull'articolo 12 del [Regolamento \(CEE\) n. 1612/68](#) GU L 257 del 19.10.1968, pag. 2 (oggi articolo 10 del [regolamento \(UE\) n. 492/2011](#) GU L 141 del 5 aprile 2011, pag. 1) e in particolare sulla CG, sentenza 15 marzo 1989, cause riunite C-389/87 e 390/87, *G. B. C. Echternach e A. Moritz c. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, Racc. pag. I-00723, e sulla CG, sentenza 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-07091.

392 CGUE, sentenza 23 febbraio 2010, causa C-480/08, *Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth e Secretary of State for the Home Department*, Racc. pag. I-01107.

393 Per informazioni sui richiedenti asilo, cfr. [direttiva 2013/33/UE sulle condizioni di accoglienza](#), GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 96-116, articolo 14; per informazioni sui beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, cfr. [direttiva qualifiche 2011/95/UE](#), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9, articolo 27.

La CEDU non sancisce il diritto ad un'abitazione, bensì solo il diritto al rispetto del proprio domicilio.³⁹⁴ I controlli dell'immigrazione che limitano l'accesso di una persona alla propria abitazione sono stati oggetto di alcuni casi sottoposti alla Corte EDU.

Esempio: nel caso *Gillow c. Regno Unito*,³⁹⁵ la Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 allorché una coppia britannica che aveva lavorato per molti anni all'estero si è vista rifiutare un permesso di soggiorno che le avrebbe permesso di tornare a vivere a Guernsey, nella casa di proprietà che aveva costruito vent'anni prima.

Benché non esista alcun diritto all'abitazione in quanto tale, la Corte EDU ha esaminato il mancato riconoscimento del diritto all'accoglienza da parte degli Stati membri che sono tenuti a garantirne il rispetto in virtù di obblighi giuridici e, in situazioni estreme, ha ritenuto tale diniego così grave da costituire una violazione dell'articolo 3 CEDU sulla proibizione di trattamenti inumani o degradanti.

Esempio: nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*,³⁹⁶ la Corte EDU ha riscontrato che la Grecia aveva mancato di garantire le condizioni minimali di accoglienza richieste dal diritto dell'UE, al punto che il ricorrente si era ritrovato in una condizione d'indigenza tale da raggiungere la soglia necessaria per integrare una violazione dell'articolo 3 CEDU.

La Corte ha prestato attenzione a non interferire con il diritto degli Stati membri di imporre condizioni di ammissione, compresa la situazione in cui i nuovi immigrati sono esclusi dall'assistenza abitativa pubblica.

Esempio: il caso *Bah c. Regno Unito*³⁹⁷ riguardava il rifiuto di riconoscere ad una madre e al proprio figlio quattordicenne un "bisogno prioritario" di alloggio a motivo che il figlio era stato solo recentemente autorizzato all'ingresso ai fini del ricongiungimento familiare e il permesso di soggiorno gli era stato concesso a condizione che rinunciasse a fare ricorso a fondi pubblici. Di conseguenza, la ricorrente sosteneva che il diniego di accesso a un alloggio in via prioritaria fosse discriminatorio. La Corte ha respinto la domanda. Essa non ha riscontrato alcunché di arbitrario nel

394 Corte EDU, sentenza 18 gennaio 2001, *Chapman c. Regno Unito* [CG], (n. 27238/95).

395 Corte EDU, sentenza 24 novembre 1986, *Gillow c. Regno Unito* (n. 9063/80), paragrafi 55-58.

396 Corte EDU, sentenza 21 gennaio 2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia* [CG], (n. 30696/09).

397 Corte EDU, sentenza 27 settembre 2011, *Bah c. Regno Unito* (n. 56328/07).

rigetto di una domanda di alloggio, con richiesta di trattazione prioritaria, basata esclusivamente sulla presenza del figlio della ricorrente, la cui autorizzazione all'ingresso nel Regno Unito era stata espressamente subordinata alla rinuncia a chiedere aiuti a carico dei fondi pubblici. Portando il figlio nel Regno Unito nella piena consapevolezza delle condizioni alle quali era subordinato il suo ingresso, la ricorrente aveva accettato tale condizione e aveva di fatto convenuto di non fare ricorso a fondi pubblici per sostenerlo. La normativa oggetto del caso in esame perseguiva un obiettivo legittimo, nella specie l'assegnazione di risorse limitate a differenti categorie di ricorrenti. Vale la pena ricordare che, nel presente caso, i ricorrenti non erano stati lasciati nell'indigenza ed era stata offerta loro una sistemazione alternativa.

È opportuno rilevare che, in taluni casi eccezionali, la Corte EDU ha predisposto misure cautelari ex articolo 39 volte a garantire che alle famiglie dei richiedenti asilo sia fornita accoglienza durante la disamina delle loro richieste pendenti dinanzi alla Corte EDU (cfr. [paragrafo 2.4](#)).³⁹⁸

Ai sensi della CSE, l'articolo 19, paragrafo 4, lettera c), stabilisce che gli Stati devono garantire ai lavoratori migranti un'abitazione adeguata, ma tale diritto è limitato a coloro che si spostano all'interno dei territori degli Stati che sono parti contraenti della CSE.

Il diritto all'abitazione (articolo 31 della CSE) è strettamente collegato a una serie di diritti aggiuntivi garantiti dalla Carta sociale europea (riveduta): l'articolo 11 sul diritto alla protezione della salute, l'articolo 13 sul diritto all'assistenza sociale e medica, l'articolo 16 sul diritto della famiglia ad un'adeguata tutela sociale, giuridica ed economica, l'articolo 17 sul diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica e l'articolo 30 sul diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale che può essere considerato di per sé o in combinato disposto con l'articolo E sulla non discriminazione.

Esempio: nel caso *COHRE c. Croazia*, il CEDS ha sottolineato che "gli Stati parti devono essere particolarmente consapevoli dell'impatto delle loro scelte sui gruppi più vulnerabili".³⁹⁹

398 Corte EDU, decisione 24 maggio 2011, *Afif c. Paesi Bassi* (n. 60915/09); Corte EDU, decisione 12 novembre 2013, *Abdilahi Abdulwahidi c. Paesi Bassi* (n. 21741/07).

399 CEDS, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Croazia* (ricorso n. 52/2008), 22 giugno 2010, merito.

Esempio: nel caso *COHRE c. Francia*, il CEDS ha ritenuto che gli sfratti coatti di Rom dalle loro abitazioni e le loro espulsioni dalla Francia costituissero una violazione dell'articolo E in combinato disposto con l'articolo 19, paragrafo 8.⁴⁰⁰ Analogamente, nel caso *COHRE c. Italia*, il CEDS ha ritenuto che il trattamento riservato ai Rom dall'Italia costituisse una violazione dell'articolo E in combinato disposto con altri articoli della CSE.⁴⁰¹

Benché l'annesso alla CSE limiti la sua applicazione a cittadini di Stati parti residenti legalmente, il CEDS ha applicato disposizioni specifiche della CSE riveduta anche a minori in situazione irregolare, sottolineando che la CSE deve essere interpretata alla luce del diritto internazionale in materia di diritti umani.

Esempio: nel caso *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*⁴⁰² si era sostenuto che la legislazione olandese avesse privato i minori in situazione irregolare nei Paesi Bassi del diritto all'abitazione e, di conseguenza, di altri diritti sanciti dalla CSE. Il CEDS ha ritenuto che la CSE non potesse essere interpretata isolatamente, ma dovesse essere interpretata, nella massima misura possibile, in armonia con le altre norme di diritto internazionale, di cui costituiva parte integrante, ivi comprese quelle riguardanti la messa a disposizione di un'accoglienza adeguata a chiunque versi in stato di bisogno, a prescindere che sia residente legalmente nel territorio dello Stato membro. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, gli Stati membri aderenti alla CSE devono prendere misure destinate a prevenire lo status di "senza tetto". A tal fine uno Stato membro è tenuto a fornire accoglienza fintantoché i minori rientrano nella sua giurisdizione, indipendentemente dal loro status di residente. Inoltre, lo sfratto coatto di persone presenti nel territorio di uno Stato membro in maniera irregolare dovrebbe essere vietato, poiché collocerebbe le persone interessate, in particolare i minori, in una situazione di estrema vulnerabilità, che è contraria al rispetto della dignità umana. Il CEDS ha altresì riscontrato una violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera c), che tutela i minori separati dalle famiglie.

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede il diritto alla dignità all'articolo 1 e il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa all'articolo 34. Disposizioni pertinenti in materia di alloggio sono reperibili anche nel diritto derivato dell'UE riguardante cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE o di cittadini svizzeri, soggiornanti di lungo periodo, persone che

400 CEDS, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Francia* (ricorso n. 63/2010), 28 giugno 2011, merito.

401 CEDS, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia* (ricorso n. 58/2009), 25 giugno 2010, merito.

402 CEDS, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi*, (ricorso n. 47/2008), 20 ottobre 2009, merito.

necessitano di protezione internazionale e vittime della tratta. Per altre categorie di cittadini di paesi terzi, il diritto dell'UE cerca di garantire che non costituiscano un onere per i sistemi di assistenza sociale degli Stati membri. Di conseguenza, prima che ricercatori (*direttiva sull'ammissione a fini di ricerca scientifica*, articolo 6, paragrafo 2, lettera b)) e studenti (*direttiva studenti*, articolo 7, paragrafo 1, lettera b)) siano autorizzati a entrare nell'UE, essi devono dimostrare che le loro esigenze abitative sono coperte. Gli Stati membri possono fissare requisiti analoghi per i componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi (articolo 7, paragrafo 1, lettera a) della *direttiva sul ricongiungimento familiare*).

Esempio: nella causa *Kamberaj*,⁴⁰³ la CGUE ha ritenuto che una normativa nazionale che riservi ai cittadini di paesi terzi un trattamento diverso da quello previsto per i cittadini dell'UE riguardo alla concessione di sussidi per l'alloggio sia in violazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della *direttiva sui soggiornanti di lungo periodo*. Nel presente caso, la Corte ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale, ma ha tuttavia osservato che l'elenco delle prestazioni minime essenziali contenuto nel considerando 13 non è esaustivo. Conseguentemente, la CGUE ha esteso la nozione di prestazioni essenziali, includendovi altresì i sussidi per l'alloggio. In tale contesto, la Corte si è riferita all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che, al fine di combattere l'esclusione sociale e la povertà, "riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti".

Ai sensi dell'articolo 24 della *direttiva sulla libera circolazione*, i cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE devono godere degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei cittadini nazionali. I familiari di cittadini SEE e di cittadini svizzeri non possono essere soggetti a restrizioni al loro diritto di accesso all'alloggio, compresi gli alloggi sovvenzionati⁴⁰⁴. Questa disposizione non si applica ai cittadini di paesi terzi familiari di cittadini UE che non abbiano esercitato i diritti alla libera circolazione, in quanto la loro situazione non è disciplinata dal diritto dell'Unione; ad essi si applicano le disposizioni stabilite dalla normativa nazionale. I cittadini SEE e i loro familiari economicamente

403 CGUE, sentenza 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*.

404 Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, entrato in vigore il 1° giugno 2002, GU L 114 del 30.4.2002, pag. 6.

inattivi, che devono dimostrare di essere economicamente autosufficienti, possono non essere ammissibili all'assistenza finanziaria per le loro esigenze abitative (articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della [direttiva sulla libera circolazione](#)).

I soggiornanti di lungo periodo hanno diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda la procedura per l'ottenimento di un alloggio (articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#)). Le vittime della tratta hanno diritto a misure speciali di assistenza e sostegno che prevedano "almeno standard di vita in grado di garantire la sussistenza delle vittime, fornendo loro un alloggio adeguato e sicuro" (articolo 11, paragrafo 5, della [direttiva sulla tratta](#)).

Ai sensi della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE), i richiedenti asilo hanno diritto all'accoglienza dal momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale. A norma dell'articolo 17 della direttiva, gli Stati membri provvedono affinché 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. L'obbligo di assistenza si estende anche alle persone che ricadono nella portata applicativa del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013).

Esempio: nella causa *CIMADE*,⁴⁰⁵ la CGUE ha chiarito come applicare la [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) nel caso di richieste di trasferimento ai sensi del [regolamento Dublino](#). La CGUE ha stabilito che uno Stato membro che intenda trasferire un richiedente asilo a norma del [regolamento Dublino](#) è responsabile, anche finanziariamente, di garantire che i richiedenti asilo beneficino appieno della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) fino all'avvenuto trasferimento fisico del richiedente. La direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Occorre, pertanto, garantire condizioni minime di accoglienza anche ai richiedenti asilo in attesa di una decisione ai sensi del [regolamento Dublino](#).

A norma dell'articolo 32 della [direttiva qualifiche](#) (per Irlanda e Regno Unito, a norma dell'articolo 31 della versione [2004/83/CE](#) della medesima direttiva), gli Stati membri sono tenuti a garantire che i beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria abbiano accesso a un alloggio secondo modalità equivalenti a quelle

⁴⁰⁵ CGUE, sentenza 27 settembre 2012, causa C-179/11, *Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*; CGUE, sentenza 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e M.E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

previste per altri cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato membro.

8.5. Assistenza sanitaria

La CEDU non sancisce espressamente il diritto all'assistenza sanitaria, sebbene si potrebbe sostenere che quest'ultimo configuri un aspetto dell'"integrità morale e fisica" e che, in quanto tale, possa rientrare nell'ambito di applicazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'articolo 8 CEDU.⁴⁰⁶ Analogamente, la CEDU non garantisce il diritto ad alcun livello di assistenza medica particolare né il diritto di accesso alle cure mediche⁴⁰⁷. In determinate circostanze, tuttavia, è possibile invocare la responsabilità di uno Stato membro ai sensi della CEDU qualora sia dimostrato che le autorità nazionali hanno messo a rischio la vita di una persona negandole, tramite azioni od omissioni, l'assistenza sanitaria individuale di cui può invece usufruire la popolazione generale.⁴⁰⁸ Per quanto riguarda la migrazione, sono sorti problemi relativi all'assistenza sanitaria ai sensi della CEDU principalmente nell'ambito delle esigenze di assistenza sanitaria invocate come scudo contro l'espulsione. In casi estremi, a tale proposito può essere invocato l'articolo 3 CEDU (cfr. [capitolo 3](#)).

Ai sensi della CSE, l'articolo 13 prevede il diritto all'assistenza medica.⁴⁰⁹ Il CEDS ritiene che tale diritto sia applicabile ai migranti in situazione irregolare.

Esempio: nel caso *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*,⁴¹⁰ la FIDH aveva sostenuto che la Francia avesse violato il diritto all'assistenza medica (articolo 13 della CSE riveduta) ponendo fine all'esenzione delle cure medico-ospedaliere per i migranti in situazione irregolare e con redditi molto bassi. La ricorrente aveva inoltre sostenuto che il diritto dei bambini ad una tutela (articolo 17) fosse stato violato da una riforma legislativa del 2002 che limitava l'accesso ai servizi medici per i minori migranti in situazione irregolare. In linea di principio, i

406 Corte EDU, sentenza 6 febbraio 2001, *Bensaid c. Regno Unito* (n. 44599/98).

407 Corte EDU, decisione 20 aprile 1999, *Wasilewski c. Polonia* (n. 32734/96).

408 Corte EDU, decisione 4 maggio 2000, *Powell c. Regno Unito* (n. 45305/99).

409 Cfr. anche la Convenzione europea di assistenza sociale e medica, che prevede analogamente la fornitura reciproca di assistenza sociale e medica a cittadini di Stati che ne sono parti sul territorio di altri Stati parti. A questa convenzione del Consiglio d'Europa aderiscono solo 18 paesi, i quali, ad eccezione della Turchia, sono tutti anche Stati membri dell'UE, aperta alla firma l'11 dicembre 1953, entrata in vigore il 1° luglio 1954, STE n. 014.

410 CEDS, *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia*, (ricorso n. 14/2003), 8 settembre 2004, merito.

diritti sanciti dalla CSE possono essere estesi solo agli stranieri che sono cittadini di altri Stati membri aderenti alla CSE e che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio nazionale. Il CEDS ha tuttavia sottolineato che la CSE deve essere interpretata in maniera finalistica, alla luce dei principi della dignità umana individuale e che, di conseguenza, eventuali restrizioni devono essere intese restrittivamente. Ha inoltre dichiarato che una legislazione o una pratica che neghino il diritto all'assistenza medica ai cittadini stranieri che si trovano, anche irregolarmente, sul territorio di uno Stato Parte, sono contrarie alla CSE, benché non tutti i diritti garantiti dalla CSE possano essere estesi a migranti in situazione irregolare. Con una maggioranza di 9 a 4, il CEDS non ha riscontrato una violazione dell'articolo 13 sul diritto all'assistenza medica, in quanto i migranti adulti in situazione irregolare potevano accedere a qualche forma di assistenza medica dopo tre mesi di soggiorno, mentre tutti i cittadini stranieri potevano ricevere le cure in qualsiasi momento in caso di "emergenze e di affezioni potenzialmente letali". Benché per i minori interessati fosse previsto un accesso all'assistenza sanitaria analogo a quello riservato agli adulti, il CEDS ha riscontrato una violazione dell'articolo 17 sul diritto dei bambini ad una tutela in quanto tale articolo era più ampio dell'articolo 13 sul diritto all'assistenza medica. Tale decisione corrisponde all'approccio adottato successivamente riguardo ai minori nel caso *Defence for Children International* (cfr. [paragrafo 8.4](#)).

Ai sensi del diritto dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE non prevede un diritto alla salute, ma riconosce diritti correlati quali la tutela della dignità umana (articolo 1) e il diritto all'integrità fisica (articolo 3). La Carta sancisce inoltre il diritto alla protezione della salute all'articolo 35, il quale stabilisce che "[o]gni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali". L'applicazione della Carta è limitata alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE. La Carta non opera alcuna distinzione in base alla nazionalità, ma subordina l'esercizio del diritto all'assistenza sanitaria alle legislazioni e prassi nazionali.

Il diritto derivato dell'UE disciplina l'accesso all'assistenza sanitaria per varie categorie di cittadini di paesi terzi e prescrive che alcuni di essi dispongano di un'assicurazione malattia prima di ottenere il riconoscimento di uno status particolare e di essere ammessi nel territorio di uno Stato membro. Saranno brevemente illustrate le categorie più comuni di cittadini di paesi terzi.

A prescindere dalla loro nazionalità, i familiari di cittadini SEE o di cittadini svizzeri che svolgano un'attività come lavoratori subordinati o autonomi e che abbiano esercitato diritti alla libera circolazione hanno diritto alla parità di trattamento rispetto

ai cittadini nazionali (articolo 24 della [direttiva sulla libera circolazione](#) per i cittadini dell'UE).⁴¹¹ Coloro che desiderano soggiornare in un altro Stato membro in virtù della loro autosufficienza economica devono dimostrare di disporre di un'assicurazione malattia volta a coprire tutti i rischi sia per se stessi che per i propri familiari (articolo 7, paragrafo 1, lettera b)).

Tutti i cittadini, provenienti sia da paesi SEE sia da paesi terzi, che sono iscritti al sistema sanitario nazionale dello Stato SEE in cui soggiornano hanno diritto a ricevere le cure necessarie⁴¹² qualora si rechino in altri Stati membri SEE e in Svizzera⁴¹³. Recarsi in un altro Stato membro allo scopo di ricevere cure mediche fornite dal sistema pubblico è una pratica disciplinata da norme complesse.⁴¹⁴

Ai sensi della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#), il soggiornante può dovere dimostrare di disporre, in particolare, di una "assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari" nonché "di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato" (articolo 7, paragrafo 1, lettere b) e c)).

Analogamente, prima di ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, i cittadini di paesi terzi e i loro familiari sono tenuti a comprovare che dispongono di un'assicurazione malattia contro tutti i rischi solitamente coperti per i propri cittadini nello Stato membro ospitante (articolo 5, paragrafo 1, lettera b) della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#)). Devono inoltre dimostrare che dispongono di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari, senza fare ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro (articolo 5, paragrafo 1, lettera a)). Le persone che hanno

411 [Accordo sullo Spazio economico europeo](#), 2 maggio 1992, parte III, Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; [accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone](#), firmato a Lussemburgo il 21 giugno 1999, entrato in vigore il 1° giugno 2002, GU L 114 del 30.4.2002, pag. 6.

412 Articolo 19, paragrafo 1, del [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#), del 29 aprile 2004, GU L 180 del 29.6.2004, pagg. 96-116; sentenza 15 giugno 2010, causa C-211/08, [Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna](#), Racc. pag. I-05267, paragrafi 58 e 61.

413 Decisione n. 1/2012 del Comitato misto istituito a norma dell'[accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone](#), del 31 marzo 2012, che sostituisce l'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2012/195/UE), GU L 103 del 13.4.2012, pagg. 51-59.

414 Cfr. l'articolo 22, paragrafo 1, lettera c), del [regolamento \(CE\) n. 1408/71](#), oggetto sia della CGUE, sentenza 12 luglio 2011, causa C-368/98, [Abdon Vanbraekel e a. c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes \(ANMC\)](#), Racc. pag. I-05363, sia della CG, sentenza 16 maggio 2006, causa C-372/04, [The Queen, su richiesta di Yvonne Watts c. Bedford Primary Care Trust e Secretary of State for Health](#), Racc. pag. I-04325.

ottenuto lo status di soggiornante di lungo periodo hanno diritto a ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali dello Stato membro ospitante per quanto riguarda “le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale” (articolo 11, paragrafo 1, lettera d)). Il considerando 13 della direttiva stabilisce che, con riferimento all’assistenza sociale, “la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l’assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l’assistenza parentale e l’assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale”.

Ai sensi dell’articolo 19 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE), i richiedenti la protezione internazionale hanno diritto all’assistenza sanitaria, che comprende almeno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie e di gravi disturbi mentali, nonché la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, per quei richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Analogamente, la [direttiva rimpatri](#) (2008/115/CE) stabilisce che “particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili. Sono assicurati le prestazioni sanitarie d’urgenza e il trattamento essenziale delle malattie alle persone il cui allontanamento è stato sospeso o cui è stato concesso un periodo per la partenza volontaria”.

A norma dell’articolo 30 della [direttiva qualifiche](#), i rifugiati riconosciuti e i beneficiari della protezione sussidiaria hanno diritto di accesso all’assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini dello Stato membro interessato. Fino a dicembre 2013, tale assistenza potrà essere limitata alle “prestazioni essenziali” per i titolari dello status di protezione sussidiaria. Sono previste disposizioni speciali anche per le persone per cui si riscontrano esigenze particolari. Fra le misure di assistenza e sostegno che devono essere fornite alle vittime della tratta sono incluse le cure mediche necessarie, comprese l’assistenza psicologica, la consulenza e le informazioni (articolo 11, paragrafo 5, della [direttiva sulla tratta](#)).

8.6. Sicurezza sociale e assistenza sociale

Per sicurezza sociale e assistenza sociale si intendono le prestazioni erogate sulla base dei contributi versati in passato in un sistema previdenziale nazionale, come le pensioni di anzianità, o che sono fornite dallo Stato a persone con bisogni speciali quali le persone con disabilità. Comprendono un’ampia serie di prestazioni, solitamente di carattere finanziario.

La CEDU non sancisce espressamente il diritto alla sicurezza sociale o all'assistenza sociale.

Esempio: nel caso *Wasilewski c. Polonia*,⁴¹⁵ la Corte EDU ha rilevato che “poiché le denunce del ricorrente riguardano la sua difficile situazione finanziaria, la Corte ricorda che né l'articolo 2 né alcun'altra disposizione della Convenzione possono essere interpretate nel senso di conferire a una persona il diritto di godere di un determinato livello di vita o il diritto di ottenere assistenza finanziaria dallo Stato”.

In talune circostanze può sorgere un problema di discriminazione nel settore della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale, a prescindere dal fatto che la persona interessata abbia contribuito finanziariamente al regime in questione. La Corte EDU ha formulato critiche nei confronti di Stati che, in modo discriminatorio, hanno negato indennità a residenti legalmente sostenendo che non soddisfacevano il requisito della nazionalità.⁴¹⁶

Esempi: nel caso *Gaygusuz c. Austria*⁴¹⁷ un cittadino turco si era visto negare l'indennità di disoccupazione perché non aveva la cittadinanza austriaca. Il caso *Koua Poirrez c. Francia*⁴¹⁸ riguardava il rifiuto di concedere le indennità di invalidità richieste da un migrante residente legalmente poiché il ricorrente non era cittadino né francese né di un paese con cui la Francia avesse concluso un accordo bilaterale. In entrambi i casi, la Corte EDU ha rilevato una discriminazione nei confronti dei ricorrenti, la quale costituiva una violazione dell'articolo 14 CEDU in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 sul diritto al rispetto della proprietà.

Esempio: il caso *Andrejeva c. Lettonia*⁴¹⁹ riguardava prestazioni su base contributiva. La ricorrente aveva lavorato per la maggior parte della sua vita nel territorio della Lettonia quando il paese era ancora annesso all'Unione Sovietica e si era vista negare parte della pensione perché aveva lavorato al di fuori della Lettonia e non era una cittadina lettone. La Corte EDU non ha potuto accettare l'argomentazione del governo secondo cui sarebbe stato sufficiente che la ricorrente diventasse una cittadina lettone naturalizzata per ricevere l'intero importo della pensione

415 Corte EDU, decisione 20 aprile 1999, *Wasilewski c. Polonia* (n. 32734/96).

416 Corte EDU, sentenza 27 novembre 2007, *Luczak c. Polonia* (n. 77782/01); Corte EDU, sentenza 28 ottobre 2010, *Fawsie c. Grecia* (n. 40080/07).

417 Corte EDU, sentenza 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria* (n. 17371/90), paragrafi 46–50.

418 Corte EDU, sentenza 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia* (n. 40892/98), paragrafo 41.

419 Corte EDU, sentenza 18 febbraio 2009, *Andrejeva c. Lettonia* [CG], (n. 55707/00), paragrafo 91.

reclamata. Il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 14 CEDU ha senso unicamente se, in ciascun caso specifico, la situazione personale del ricorrente viene presa in considerazione così com'è e senza essere modificata se esaminata in relazione ai criteri elencati nella disposizione. Procedere diversamente, respingendo le doglianze della vittima con la motivazione che avrebbe potuto evitare la discriminazione alterando uno dei fattori in questione – per esempio acquisendo una determinata nazionalità – avrebbe privato di contenuto l'articolo 14. La Corte EDU ha riscontrato una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Negli esempi riportati, i ricorrenti erano, sotto ogni altro profilo, simili ai cittadini nazionali; nessuno dei ricorrenti si trovava in una situazione di immigrazione precaria o era soggetto a restrizioni sul ricorso a fondi pubblici.

Esempio: il caso *Weller c. Ungheria*⁴²⁰ riguardava un padre ungherese e una madre rumena. All'epoca della richiesta, antecedente all'adesione della Romania all'UE, la madre aveva un permesso di soggiorno, ma non un permesso di stabilimento in Ungheria. Ai sensi della normativa ungherese, potevano chiedere l'indennità di maternità solo le madri aventi la cittadinanza ungherese o in possesso di un permesso di stabilimento. Il ricorrente aveva presentato ricorso sostenendo che gli uomini sposati con donne straniere ricevevano un trattamento meno favorevole rispetto a quelli le cui mogli erano ungheresi. La Corte EDU ha stabilito che era stato violato l'articolo 8 CEDU in combinato disposto con l'articolo 14.

La CSE sancisce il diritto alla sicurezza sociale (articolo 12), il diritto all'assistenza sociale e medica (articolo 13) e il diritto ad usufruire di servizi sociali (articolo 14). Contiene inoltre disposizioni specifiche per le persone portatrici di handicap (articolo 15), per i bambini e gli adolescenti (articolo 17) e per le persone anziane (articolo 23). L'articolo 30 sancisce il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Per quanto riguarda l'assistenza sociale, l'articolo 13 della CSE è applicabile ai migranti in situazione irregolare.

Nell'ambito del diritto dell'UE, occorre distinguere due situazioni per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi. Da una parte, vi è un sistema di coordinamento delle prestazioni tra gli Stati membri per i cittadini di paesi terzi che si spostano all'interno dell'UE, dall'altra, vi è il diritto derivato dell'UE che prevede che specifiche categorie di cittadini di paesi terzi ricevano determinate prestazioni indipendentemente dai loro spostamenti all'interno dell'Unione.

⁴²⁰ Corte EDU, sentenza 31 marzo 2009, *Weller c. Ungheria* (n. 44399/05), paragrafi 36–39.

a) Coordinamento delle prestazioni all'interno dell'UE

I cittadini di paesi terzi familiari di cittadini SEE che si sono trasferiti in uno Stato membro dell'UE hanno diritto, ai sensi dell'articolo 24 della [direttiva sulla libera circolazione](#) (e, per i cittadini di paesi terzi, a norma dell'accordo UE/SEE), agli stessi vantaggi sociali e fiscali dei cittadini dello Stato membro ospitante. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della medesima direttiva, tuttavia, coloro che esercitano diritti di libera circolazione senza lavorare, non devono diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante. Nel corso degli anni è stato elaborato un complesso corpus normativo volto a coordinare la sicurezza sociale e l'assistenza sociale per le persone che esercitano diritti di libera circolazione. Tali norme sono state codificate nel [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#) (così come modificato),⁴²¹ sulla base del principio fondamentale secondo cui il sistema UE è un sistema di coordinamento, non un sistema di armonizzazione⁴²², il cui obiettivo è ridurre al minimo gli effetti negativi della migrazione tra Stati membri semplificando le procedure amministrative e garantendo parità di trattamento fra coloro che si spostano tra gli Stati membri e i cittadini di uno Stato membro. Alcuni diritti sono esportabili, mentre altri non lo sono. Il regolamento (CE) n. 987/09 (modificato dal [regolamento \(UE\) n. 465/2012](#)) enuncia le procedure necessarie per l'attuazione del [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#).

I cittadini di paesi terzi occupati che si spostano tra gli Stati membri dell'UE hanno diritto, analogamente ai loro familiari e ai loro eredi, a beneficiare della normativa transfrontaliera sul cumulo e sul coordinamento delle prestazioni di sicurezza sociale ([regolamento \(CE\) n. 859/2003](#) e [regolamento \(UE\) n. 1231/2010](#)), purché siano residenti legalmente nel territorio di uno Stato membro e non presentino unicamente legami con il paese terzo e con un solo Stato membro. Tali regolamenti non riguardano i cittadini di paesi terzi occupati che presentano unicamente legami con un paese terzo e con un solo Stato membro.

b) Diritti di determinate categorie di cittadini di paesi terzi

Ai sensi della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (2013/33/UE), i richiedenti asilo non hanno alcun diritto di accesso specifico all'assistenza sociale. L'articolo 17, tuttavia, detta

421 Il regolamento è stato modificato dal [regolamento \(CE\) n. 988/2009](#), GU L 284 del 30.10.2009, pagg. 43-72; dal [regolamento \(UE\) n. 1231/2010](#), GU L 344 del 29.12.2010, pagg. 1-3; e più recentemente, nel 2012, dal [regolamento \(UE\) n. 465/2012](#), GU L 149 dell' 8.6.2012, pagg. 4-10.

422 CG, sentenza 5 luglio 1988, causa C-21/87, *Borowitz c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, Racc. pag. I-03715, paragrafo 23; CG, sentenza 3 aprile 2008, causa C-331/06, *Chuck c. Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, Racc. pag. I-01957, paragrafo 27.

disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e l'articolo 17, paragrafo 5 – che non si applica all'Irlanda e al Regno Unito – stabilisce espressamente in che modo deve essere determinato l'ammontare dei sussidi economici o dei buoni.

Esempio: il 18 luglio 2012 la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha stabilito che la Germania deve aumentare l'importo degli aiuti destinati ai richiedenti asilo, che era invariato da 19 anni e che non copriva il livello minimo di sussistenza atto a garantire la protezione della dignità umana ai sensi dell'articolo 1 della costituzione tedesca.⁴²³

Ai sensi dell'articolo 29 della [direttiva qualifiche](#) riveduta, uno Stato membro deve provvedere affinché i rifugiati e i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ricevano "adeguata assistenza sociale", pari a quella fornita ai cittadini dello Stato membro ospitante. Tuttavia, per i titolari dello status di protezione sussidiaria tale assistenza può essere limitata alle "prestazioni essenziali". L'articolo 23, paragrafo 2, estende i benefici ai familiari dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria. Gli Stati membri possono continuare a prevedere alcune restrizioni per i beneficiari dello status di protezione sussidiaria fino a dicembre 2013. Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 7, della [direttiva sulla tratta](#), gli Stati membri devono tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime della tratta e l'articolo 13 stabilisce requisiti specifici per i minori vittime della tratta.

Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della [direttiva sui soggiornanti di lungo periodo](#), coloro che hanno acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo godono dello stesso trattamento dei cittadini del paese ospitante per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale. I diritti all'assistenza sociale e alla protezione, tuttavia, possono essere limitati alle prestazioni essenziali.

La [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) non fornisce accesso all'assistenza sociale a componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi. I soggiornanti devono dimostrare di disporre di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stessi e il loro familiare senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro (articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva).

423 Germania, Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*), n. 56/2012, 18 luglio 2012.

Punti salienti

Punti generali ai sensi del diritto dell'UE e della CSE

- Di norma, per avere accesso ai diritti economici e sociali, deve essere stato riconosciuto un diritto d'ingresso o un diritto di rimanere (cfr. [introduzione](#) al capitolo 8).
- A ciascuna persona presente sul territorio devono essere fornite componenti essenziali dei diritti sociali (cfr. i riferimenti ai migranti in situazione irregolare ai [paragrafi 8.2-8.6](#)).
- Quanto più la situazione del migrante è simile a quella dei cittadini nazionali, tanto più dovrà essere ampia la giustificazione da fornire in caso di discriminazione fondata sulla nazionalità (cfr. [introduzione](#) al capitolo 8).
- Molti diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE sono limitati esclusivamente ai cittadini e alle persone residenti legalmente in uno Stato membro dell'UE (cfr. [paragrafo 8.1](#)).
- La CSE sancisce un insieme di diritti economici e sociali il cui godimento, in linea di principio, è limitato ai cittadini di Stati parti della CSE che si trovano sul territorio di un altro Stato aderente alla CSE. Il CEDS ha tuttavia previsto alcune eccezioni riguardo all'alloggio per i minori (cfr. [paragrafo 8.4](#) e all'assistenza sanitaria (cfr. [paragrafo 8.5](#)).

Diritti economici ai sensi del diritto dell'UE

- L'accesso al mercato del lavoro può essere limitato; tuttavia, dal momento in cui una persona lavora, legalmente o meno, i diritti fondamentali dei lavoratori devono essere rispettati (cfr. [paragrafo 8.2](#)).
- La misura in cui i cittadini di paesi terzi hanno accesso al mercato del lavoro varia a seconda della categoria alla quale appartengono (cfr. [paragrafo 8.1](#)).
- I familiari qualificati di cittadini SEE hanno lo stesso diritto di accesso al mercato del lavoro dei cittadini di uno Stato membro dell'UE (cfr. [paragrafo 8.2.1](#)).
- I cittadini turchi beneficiano della clausola di *standstill* di cui all'articolo 41 del Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara, ai cui sensi gli Stati si astengono dall'imposizioni di nuove restrizioni nei loro confronti (cfr. [paragrafo 8.2.4](#)).
- I richiedenti asilo, le cui domande non sono ancora state decise in primo grado, devono avere accesso al mercato del lavoro al più tardi entro nove mesi (un anno in Irlanda e nel Regno Unito) dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (cfr. [paragrafo 8.2.7](#)).
- La [direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro](#) penalizza coloro che impiegano migranti in situazione irregolare e sancisce anche il diritto a presentare domanda per il recupero di retribuzioni arretrate, prevedendo alcune altre tutele per i migranti in situazioni abusive (cfr. [paragrafo 8.2.8](#)).

Istruzione (cfr. paragrafo 8.3)

- A norma dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 CEDU, il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Gli Stati membri godono tuttavia di un margine di valutazione più ampio nell'imposizione di taluni limiti riguardo a livelli superiori di istruzione.
- Tutti i figli di cittadini di paesi terzi che soggiornano nell'UE, compresi i migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito, hanno diritto di accedere all'istruzione di base ai sensi del diritto derivato dell'UE.

Alloggio (cfr. paragrafo 8.4)

- Il diritto dell'UE tratta il tema dell'alloggio attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; prevede inoltre disposizioni specifiche per cittadini di paesi terzi che sono componenti del nucleo familiare di cittadini SEE, soggiornanti di lungo periodo, persone che necessitano di protezione internazionale e vittime della tratta nel diritto derivato dell'UE.
- Gli Stati membri dell'UE sono tenuti a fornire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.
- Il mancato rispetto del domicilio di una persona da parte delle autorità può sollevare un problema ai sensi dell'articolo 8 CEDU. In situazioni estreme, il mancato riconoscimento del diritto all'accoglienza può sollevare un problema ai sensi dell'articolo 3 CEDU.
- La CSE garantisce il diritto all'abitazione, che apre la strada a una serie di diritti aggiuntivi.

Assistenza sanitaria (cfr. paragrafo 8.5)

- Le persone che sono iscritte al sistema sanitario nazionale dello Stato SEE in cui soggiornano possono beneficiare delle disposizioni locali in materia di assistenza sanitaria qualora si rechino in altri Stati membri SEE e in Svizzera.
- Ai sensi del diritto dell'UE, i rifugiati hanno diritto di accesso all'assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini nazionali, mentre i richiedenti asilo e i migranti in situazione irregolare il cui allontanamento è stato differito hanno diritto alle prestazioni di pronto soccorso e al trattamento essenziale delle malattie.
- La CEDU non contiene disposizioni specifiche in materia di assistenza sanitaria, ma la Corte EDU può esaminare ricorsi sull'argomento ai sensi degli articoli 2, 3 o 8 CEDU.
- La CSE garantisce l'assistenza medica ai migranti in situazione irregolare.

Sicurezza sociale e assistenza sociale (cfr. paragrafo 8.6)

- Nell'ambito del diritto dell'UE, per i cittadini di paesi terzi che si spostano tra gli Stati membri conformemente alle disposizioni sulla libera circolazione, nel corso degli anni è

stato elaborato un complesso corpus normativo in materia di diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.

- Ai sensi della CEDU, il diniego dell'assistenza sociale o di altre prestazioni a uno straniero può sollevare un problema di discriminazione a prescindere dal fatto che la persona interessata abbia contribuito al regime da cui sarà erogata l'indennità.
- La CSE prevede che sia garantita l'assistenza sociale alle persone che necessitano di protezione, compresi i migranti in situazione irregolare.

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina 267 del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione "**Approfondimenti**" a pagina 245.

9

Persone con bisogni speciali

Unione Europea	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Carta dei diritti fondamentali dell'UE, articolo 24 (diritti del bambino)	Minori non accompagnati	CSE, articolo 17 (diritto dei bambini ad una tutela sociale, giuridica ed economica) Corte EDU, <i>Rahimi c. Grecia</i> , 2011 (richiedente asilo minorenni non accompagnato, trattenuto presso un centro di trattenimento per adulti)
Regolamento Dublino (UE) n. 604/2013, articolo 8 CGUE, C-648/11, <i>The Queen, su istanza di MA e a. c. Secretary of State for the Home Department</i> , 2013, (trasferimenti Dublino) Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 24 Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 25 Direttiva qualifiche (2004/83/CE), articolo 31 Direttiva rimpatri (2008/115/CE), articolo 10	Accoglienza e trattamento	
Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 25	Accertamento dell'età	Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, articolo 10, paragrafo 3

Unione Europa	Argomenti trattati	Consiglio d'Europa
Direttiva sulla tratta di esseri umani (2011/36/UE)	Vittime della tratta	CEDU, articolo 4 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) Corte EDU, <i>Rantsev c. Cipro</i> , 2010 (autorità tenute a svolgere un'indagine di propria iniziativa) Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani
Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ratificata dall'UE) Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articoli 19,21 e 22 Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 14	Personae con disabilità	
Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE), articolo 25 Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE), articolo 24	Vittime di tortura e di altre gravi forme di violenza	Corte EDU, <i>Opuz c. Turchia</i> , 2009 (violenza domestica)

Introduzione

Il presente capitolo prenderà in esame determinati gruppi di persone classificabili come particolarmente vulnerabili e bisognose di un'attenzione specifica. Oltre a quanto è stato affermato in generale nei precedenti capitoli, sia il diritto dell'UE sia la CEDU possono offrire una protezione supplementare alle persone con bisogni speciali.

Il diritto dell'UE richiede di prendere in considerazione la situazione peculiare delle persone vulnerabili, ad esempio nel campo dell'accoglienza o nel caso di privazione della libertà personale. Le persone considerate vulnerabili sono elencate all'articolo 21 della direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE) e all'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva rimpatri (2008/115/CE). Entrambe le disposizioni includono "i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in gravidanza, le famiglie monoparentali con figli minori e le persone che hanno subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale", tuttavia l'elenco inserito nella direttiva sulle condizioni di accoglienza è più ampio e non esaustivo. Alla luce dell'articolo 22 della direttiva sulle condizioni di accoglienza gli Stati membri devono valutare se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari. Anche la direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE) dispone che gli Stati devono valutare se il richiedente sia un richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari e, in caso di risposta affermativa,

provvedono affinché sia fornito loro il sostegno adeguato per tutta la durata della procedura d'asilo (articolo 24).

9.1. Minori non accompagnati

L'espressione "minori non accompagnati" viene utilizzata per descrivere le persone di età inferiore ai diciotto anni che giungono nel territorio europeo senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile nello Stato membro di accoglienza (cfr. [direttiva qualifiche](#), articolo 2, paragrafo 1). La legislazione dell'UE contiene disposizioni chiave in materia di asilo e immigrazione che disciplinano la situazione di queste persone e che saranno passate in rassegna nel presente paragrafo.

La CEDU non contiene disposizioni che facciano espressamente riferimento ai minori non accompagnati, ma il trattamento loro riservato può essere esaminato nell'ambito di varie norme, quali l'articolo 5 sul diritto alla libertà e alla sicurezza, l'articolo 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare o l'articolo 2 del Protocollo n. 1 sul diritto all'istruzione. La Corte EDU ha stabilito che gli Stati hanno la responsabilità di tutelare i minori non accompagnati e di non abbandonarli a se stessi dopo il rilascio.⁴²⁴

Tutte le decisioni riguardanti i minori devono basarsi sul rispetto dei diritti del fanciullo quali definiti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC), che è stata ratificata da tutti gli Stati, fuorché dalla Somalia e dagli Stati Uniti d'America. La CRC enuncia i diritti umani dei minori che devono essere garantiti a prescindere dallo status di immigrazione.⁴²⁵ Il principio dell'"interesse superiore del minore" è di fondamentale importanza e deve essere considerato preminente dalle autorità pubbliche nell'adozione di azioni relative ai minori. Diversamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la CEDU non sancisce espressamente questo principio, che però è regolarmente affermato nella sua giurisprudenza. Sul medesimo principio si fondano anche specifiche disposizioni della legislazione dell'UE in materia di minori non accompagnati.

La CSE fa riferimento ai minori separati dalle famiglie all'articolo 17, paragrafo 1, lettera c). Il CEDS – analogamente alla Corte EDU – ha sottolineato che gli Stati interessati a porre fine ai tentativi di eludere le norme in materia di immigrazione non devono privare i minori stranieri, specialmente se non accompagnati, della protezione garantita dal loro

424 Corte EDU, sentenza 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia* (n. 8687/08).

425 Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ha fornito orientamenti aggiuntivi sulla protezione, la cura e il trattamento adeguato dei minori non accompagnati nella sua osservazione generale n. 6 (2005), disponibile all'indirizzo www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

status. Occorre pertanto conciliare la tutela dei diritti fondamentali e i vincoli imposti dalle politiche nazionali in materia di immigrazione.⁴²⁶

9.1.1. Accoglienza e trattamento

Ai sensi del diritto dell'UE, vi sono specifiche disposizioni concernenti i minori contenute sia negli strumenti normativi in materia di asilo sia nella [direttiva rimpatri](#).

Prima di esaminare il trattamento riservato a questa categoria di persone nel corso della procedura di domanda di protezione internazionale, è opportuno esaminare qual è lo Stato responsabile per l'esame della stessa. Ai sensi del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013) le domande dei minori non accompagnati vengono esaminate dallo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare, un fratello o un parente del minore (articolo 8). A tutti i minori non accompagnati deve essere assegnato un rappresentante (articolo 6). L'articolo 6, paragrafo 3, fornisce orientamenti su come valutare il superiore interesse del minore e l'articolo 11 stabilisce le regole volte a evitare la separazione attraverso l'applicazione del [regolamento Dublino](#) (regolamento (UE) n. 604/2013), quando diversi familiari presentano domande distinte nel medesimo Stato membro. Infine, l'articolo 16 disciplina la situazione delle persone a carico (cfr. [paragrafo 4.2](#)).

In mancanza di un familiare, di un fratello o di un parente, è competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (articolo 8).

Esempio: nel caso *MA, BT e DA c. Secretary of State for the Home Department*,⁴²⁷ la CGUE è stata chiamata a stabilire quale Stato è competente nel caso di un minore non accompagnato che abbia presentato più domande di asilo in vari Stati membri dell'UE. La CGUE ha spiegato che, in mancanza di un familiare legalmente presente in uno Stato membro, è competente a esaminare la domanda lo Stato in cui si trova fisicamente il minore. Così facendo, la CGUE ha richiamato l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali, in base al quale l'interesse superiore del minore è considerato preminente per la risoluzione di tutte le questioni relative ai minori.

426 CEDS, sentenza 20 ottobre 2009, *Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi* (n. 47/2008), merito. Il Comitato ha stabilito, tra l'altro, che i minori non accompagnati hanno diritto all'accoglienza ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, della CSE.

427 CGUE, sentenza 6 giugno 2013, causa C-648/11, *The Queen, su istanza di MA e a. c. Secretary of State for the Home Department*.

La rappresentanza dei minori non accompagnati deve essere assicurata dal momento in è presentata la domanda di protezione internazionale (articolo 24 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) e articolo 25 della [direttiva sulle procedure di asilo](#)). La normativa non prevede tuttavia la designazione di un rappresentante a partire dal momento in cui un soggetto è individuato quale minore non accompagnato dalle autorità. Gli Stati possono decidere di nominare lo stesso o un diverso rappresentante per assistere il richiedente nel corso della procedura di asilo e per occuparsi del benessere del minore durante l'esame della domanda. In virtù della [direttiva sulle procedure di asilo](#), il rappresentante deve avere la possibilità di discutere con il minore prima del colloquio personale e di parteciparvi.

Ogni colloquio con un minore non accompagnato deve essere condotto da una persona con la competenza necessaria a trattare i particolari bisogni di questa categoria ([direttiva sulle procedure di asilo](#), articolo 25). Sono previste talune restrizioni alla possibilità di esaminare le domande di minori non accompagnati alla frontiera, nelle zone di transito o mediante una procedura accelerata; tale esame è consentito soltanto nei casi elencati all'articolo 25, paragrafo 6, della [direttiva sulle procedure di asilo](#). In questi casi, gli Stati possono non riconoscere ai minori non accompagnati un automatico diritto di rimanere durante il riesame di una decisione negativa. Ciò è tuttavia possibile soltanto nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 46, paragrafo 7, tra le quali vanno, per esempio, menzionate l'interpretazione e l'assistenza legale necessarie nonché la concessione di un termine di minimo una settimana affinché l'interessato possa adire un giudice o un tribunale per chiedere il riconoscimento del diritto di rimanere nel territorio in attesa dell'esito del ricorso.

La [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (articolo 24) precisa il tipo di accoglienza che deve essere fornita ai minori non accompagnati, i quali sono alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori o in altri alloggi idonei. Il trattenimento dei minori non accompagnati non è vietato in modo assoluto ed è ammesso solo in circostanze eccezionali, anche se mai in istituti penitenziari (articolo 11, paragrafo 3, della direttiva rifiuta). La direttiva ammette altresì che i minori non accompagnati che abbiano compiuto sedici anni possano alloggiare in centri di accoglienza per adulti, tuttavia ciò è concesso solo se è nel loro interesse superiore (articolo 24, paragrafo 2; quest'ultima condizione è stata introdotta dalla rifusione della direttiva sulle condizioni di accoglienza e, pertanto, non si applica all'Irlanda e al Regno Unito).

L'articolo 24 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) prevede inoltre che, per quanto possibile, i fratelli devono essere alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente

interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati devono essere limitati al minimo. La direttiva precisa altresì che gli Stati membri devono adoperarsi per rintracciare quanto prima i familiari dei minori non accompagnati, prestando attenzione a non mettere in pericolo la loro sicurezza. Essa, infine, dispone che le persone che si occupano di minori non accompagnati devono ricevere una specifica formazione.

L'articolo 24 della [direttiva qualifiche](#) (2011/95/UE) contiene disposizioni specifiche per i minori non accompagnati che sono beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad assicurare la rappresentanza del minore non accompagnato e lo svolgimento di verifiche periodiche da parte delle autorità competenti. Il rappresentante designato può essere un tutore legale oppure, ove necessario, un rappresentante di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altro rappresentante adeguato (articolo 31).

Ai sensi dell'articolo 31 della [direttiva qualifiche](#), gli Stati membri devono anche provvedere affinché i minori non accompagnati ai quali è stato concesso asilo siano alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza specializzati nell'ospitare i minori oppure secondo altre modalità che offrano un alloggio idoneo per i minori. Si deve tenere conto del parere del minore sul tipo di alloggio conformemente all'età e alla maturità dello stesso. La direttiva ricalca le disposizioni della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) per quanto riguarda l'alloggio dei fratelli, la ricerca dei familiari e la formazione delle persone che si occupano di minori non accompagnati.

Ai sensi dell'articolo 10 della [direttiva rimpatri](#) (2008/115/CE), prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio. Non esiste un divieto assoluto del rimpatrio di minori non accompagnati, ma la decisione del rimpatrio deve tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del minore. qualora il rimpatrio sia stato differito o sia stato concesso un periodo per il rimpatrio volontario, occorre tenere conto delle esigenze particolari dei minori (articolo 14).

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha stabilito che, nel rispetto dell'interesse superiore del minore, per i minori non accompagnati devono essere prese in considerazione opzioni di alloggio alternative al trattenimento.

Esempio: nel caso *Rahimi c. Grecia*,⁴²⁸ il ricorrente era un minore afghano non accompagnato che era stato trattenuto presso un centro di trattenimento per adulti e, successivamente, rilasciato senza ricevere dalle autorità alcuna assistenza relativamente all'alloggio. La Corte EDU ha concluso che le condizioni di trattenimento del ricorrente e la mancata assistenza fornitagli dalle autorità in seguito al rilascio costituivano un trattamento degradante proibito dall'articolo 3.

9.1.2. Accertamento dell'età

Nell'ambito del diritto dell'UE, la [direttiva sulle procedure di asilo](#) permette agli Stati membri di effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame della sua domanda di asilo, laddove gli Stati membri nutrano dubbi circa l'età (articolo 25). Se vengono effettuate visite mediche, gli Stati membri devono provvedere affinché il minore non accompagnato sia informato in anticipo di tale accertamento e vi acconsenta. L'accertamento dell'età è diventata una questione sempre più controversa in tutta Europa. Considerato che i minori godono di maggiore tutela nell'ambito della procedura di asilo e gli Stati di accoglienza hanno un dovere di diligenza in più nei loro confronti per quanto riguarda altre questioni, tra cui l'alloggio e l'istruzione, alcune persone arrivano nel territorio dell'UE, spesso senza documenti, sostenendo di avere meno di 18 anni. Tali persone possono quindi essere sottoposte a una visita volta a stabilire se abbiano effettivamente meno di 18 anni. I risultati dell'accertamento avranno spesso un impatto significativo sulla loro domanda di asilo e sul loro accesso alla protezione sociale. Le visite mediche sono effettuate nel pieno rispetto della dignità della persona, mediante l'esame meno invasivo possibile e effettuato da personale medico qualificato. La direttiva non fornisce ulteriori specificazioni sulle tipologie di visite mediche da considerare appropriate o adeguate, e in Europa le tecniche impiegate variano sensibilmente da paese a paese.

Nell'ambito del sistema del Consiglio d'Europa, la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani ("Convenzione sulla tratta") prevede a sua volta un accertamento quando l'età della vittima risulta incerta, ma non fornisce alcuna indicazione in merito alle caratteristiche di una valutazione adeguata (articolo 10, paragrafo 3).⁴²⁹

428 Corte EDU, sentenza 5 aprile 2011, *Rahimi c. Grecia* (n. 8687/08).

429 SCEP (Separated Children in Europe Programme – programma "Minori separati dalle famiglie in Europa") (2012); conformemente al *Piano d'azione sui minori non accompagnati* della Commissione europea (COM(2010) 213 definitivo), del 6 maggio 2010, l'EASO ha iniziato a elaborare documenti tecnici, tra cui un programma specifico di formazione e un manuale sull'accertamento dell'età.

9.2. Vittime della tratta di esseri umani

È opportuno distinguere fra “traffico” e “tratta”. Il traffico di migranti è un’attività intrapresa al fine di ricavare un vantaggio finanziario o materiale procurando l’ingresso irregolare di una persona in uno Stato di cui la persona non è cittadina o residente permanente.⁴³⁰

Ai sensi sia del diritto dell’UE sia della CEDU, la tratta di esseri umani è “[il] reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l’alloggio o l’accoglienza di persone, con la minaccia dell’uso o con l’uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l’inganno, l’abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l’offerta o l’accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra, a fini di sfruttamento”.⁴³¹ La tratta è caratterizzata da elementi di coercizione e di intimidazione che il traffico non presenta.

Ai sensi della CEDU, nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia*⁴³² la Corte EDU ha stabilito che la tratta di esseri umani rientra nel campo di applicazione dell’articolo 4 CEDU, che proibisce la schiavitù e il lavoro forzato. Sugli Stati membri grava l’obbligo positivo di porre in essere adeguati provvedimenti a tutela delle vittime e delle potenziali vittime della tratta, oltre a misure di diritto penale per punire i trafficanti di esseri umani.

Esempio: nel caso *Rantsev c. Cipro e Russia*,⁴³³ la Corte ha dichiarato che è importante che le vittime della tratta di esseri umani non siano tenute a presentare una denuncia o una richiesta di identificazione. Quando vi è il sospetto di un caso di tratta, spetta alle autorità l’obbligo di intraprendere d’ufficio le attività d’investigazione necessarie.

La Convenzione sulla tratta è il primo trattato europeo a fornire disposizioni dettagliate in materia di assistenza, protezione e sostegno da fornire alle vittime della tratta oltre agli obblighi degli Stati membri di svolgere indagini penali efficaci e di adottare misure per combattere la tratta. La Convenzione impone agli Stati parte di adottare le misure legislative o le altre misure necessarie ad identificare le vittime della tratta e di assicurarsi

430 Protocollo delle Nazioni Unite contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima, allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, articolo 3.

431 Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, STCE n. 197, 2005, articolo 4; direttiva 2011/36/UE, GU L 101 del 15.4.2011, pag. 6, articolo 2, paragrafo 1.

432 Corte EDU, sentenza 7 gennaio 2010, *Rantsev c. Cipro e Russia* (n. 25965/04), paragrafi 282–286.

433 *Ibid.*, paragrafo 288.

che le autorità competenti dispongano di personale formato e qualificato sia per la prevenzione e la lotta alla tratta sia per l'identificazione delle vittime della tratta e l'aiuto da fornire loro (articolo 10). Le parti devono adottare le misure necessarie per dare assistenza alle vittime per il loro recupero (articolo 12).

Ai sensi del diritto dell'UE, la [direttiva sulla tratta](#) (2011/36/UE)⁴³⁴ definisce la tratta di esseri umani negli stessi termini della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Ai sensi di tale direttiva, gli Stati membri devono provvedere affinché le vittime della tratta abbiano accesso senza indugio alla consulenza legale. La consulenza e l'assistenza devono essere gratuite se la vittima non dispone di risorse finanziarie sufficienti (articolo 12). La direttiva introduce anche il concetto di responsabilità penale e responsabilità civile delle persone sia giuridiche che fisiche e riserva una particolare attenzione ai minori vittime della tratta, specialmente per quanto riguarda le misure di assistenza e sostegno (articoli 13-16). Dette misure comprendono la nomina di un tutore o di un rappresentante del minore vittima della tratta a partire dal momento in cui il minore stesso è identificato dalle autorità (articolo 14), le audizioni del minore svolte senza ritardi giustificati e, ove possibile, effettuate sempre dalla stessa persona (articolo 15) nonché una soluzione duratura basata sull'interesse superiore del minore per i minori non accompagnati vittime della tratta (articolo 16).

La [direttiva sulla tratta](#) protegge le vittime della tratta da conseguenze penali per le attività criminali che siano state costrette a compiere, tra cui, ad esempio, possono figurare la falsificazione di passaporti, reati connessi alla prostituzione o lo svolgimento di attività illegali a norma del diritto nazionale. L'assistenza e il sostegno forniti alle vittime della tratta non devono essere subordinati alla cooperazione con le autorità nelle indagini penali (articolo 11). Sono previste anche salvaguardie procedurali per le vittime coinvolte in procedimenti penali (articolo 12), tra cui l'assistenza legale fornita a titolo gratuito quando la vittima non disponga di risorse finanziarie sufficienti. Durante il procedimento alle vittime deve essere riservato un trattamento particolare al fine di evitare il rischio di trauma e ritraumatizzazione (articoli 12 e 15). Ai minori vittime della tratta si applicano garanzie specifiche (articoli 13-16). Quando una vittima della tratta di esseri umani presenta una domanda di protezione internazionale, gli Stati membri devono valutare se sussistono esigenze di accoglienza particolari e assicurano che sia fornito un appropriato sostegno ([direttiva sulle condizioni di accoglienza](#), articoli 21 e 22).

Sia il diritto dell'UE sia la CEDU si occupano dello status di vittime della tratta in seguito all'individuazione della tratta. La questione è stata affrontata al [paragrafo 2.4](#).

434 [Direttiva 2011/36/UE](#), GU L 101 del 15.4.2011, pag. 6.

9.3. Persone con disabilità

I richiedenti asilo che presentano menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali possono dover affrontare ostacoli specifici per accedere alla protezione e all'assistenza e possono avere bisogno di un sostegno supplementare che non sempre può essere fornito dalle autorità competenti.

La CRPD enuncia le norme internazionali riguardanti le persone con disabilità. L'articolo 5 della CRPD fissa i principi dell'uguaglianza e della non discriminazione, mentre l'articolo 18 dichiara che "gli Stati parti riconoscono alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e il diritto alla cittadinanza".

La CEDU non fornisce una definizione di disabilità, ma la Corte EDU ha dichiarato che l'articolo 14 protegge dalla discriminazione basata sulla disabilità.⁴³⁵

Nell'ambito del diritto dell'UE, l'Unione europea ha ratificato la CRPD ed è pertanto vincolata dalla Convenzione. L'articolo 21 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) stabilisce che gli Stati membri dell'UE devono tenere conto della specifica situazione di persone vulnerabili, comprese le persone con disabilità, nell'attuazione delle disposizioni relative alle condizioni di accoglienza e all'assistenza sanitaria enunciate nella direttiva. Le loro esigenze di accoglienza particolari devono essere valutate e un appropriato sostegno deve essere fornito ([direttiva sulle condizioni di accoglienza](#), articoli 21 e 22), ivi comprese le necessarie misure di assistenza psichica (articolo 19). Anche la [direttiva rimpatri](#) annovera i disabili nella definizione di persone vulnerabili ma non contiene disposizioni specifiche che li riguardino. Ne deriva che sebbene non esista un divieto assoluto di trattenere i richiedenti o le persone sottoposte ad una procedura di rimpatrio che siano disabili, qualora siano trattenuti, occorre prestare particolare attenzione alla loro situazione ([direttiva rimpatri](#), articolo 16, paragrafo 3). Nel caso di richiedenti la protezione internazionale, la [direttiva sulle condizioni di accoglienza](#) (articolo 11) impone che il loro stato di salute, anche mentale, sia la preoccupazione principale delle autorità nazionali.

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, lett. b) della [direttiva sulle procedure di asilo](#), il colloquio personale può essere omesso se "l'autorità competente reputa che il richiedente asilo sia incapace o non sia in grado di sostenere un colloquio personale a causa di circostanze persistenti che sfuggono al suo controllo". Si tratta di una disposizione

⁴³⁵ Corte EDU, sentenza 30 aprile 2009, *Glor c. Svizzera* (n. 13444/04); Corte EDU, sentenza 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito* (n. 2346/02).

particolarmente rilevante per le persone con disabilità mentali, che possono non essere in grado di partecipare effettivamente al colloquio.

9.4. Vittime di tortura e di altre gravi forme di violenza

Come affermato nell'introduzione al presente capitolo, le vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale sono un gruppo di persone vulnerabili per cui sono state fissate salvaguardie specifiche in relazione al loro trattamento.

Ai sensi del diritto dell'UE, l'articolo 25 della [direttiva sulle condizioni di accoglienza \(2013/33/UE\)](#) prevede l'obbligo per gli Stati membri di provvedere "affinché le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per il danno provocato da tali atti, e accedano in particolare ad assistenza o cure mediche e psicologiche appropriate". Le persone che si occupano di tali soggetti devono ricevere una specifica formazione.

Le difficoltà a raccontare il trauma subito possono causare problemi con il colloquio personale. Pertanto, le persone che conducono il colloquio devono avere acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, quali indicazioni che il richiedente potrebbe essere stato torturato nel passato (articolo 4, paragrafo 3, e articolo 14 della [direttiva sulle procedure di asilo](#)). La direttiva impone altresì agli Stati di fornire un sostegno adeguato nel corso delle procedure di asilo ai richiedenti che abbiano subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza, nell'eventualità in cui ciò sia richiesto per una procedura di asilo equa ed efficace. Siffatti richiedenti devono anche essere esonerati da procedure accelerate o di frontiera, nel caso in cui non possa essere fornito un sostegno adeguato (articolo 24). Si applicano garanzie supplementari nei casi in cui i ricorsi avverso una decisione di primo grado non abbiano un effetto sospensivo automatico, tra le quali si annoverano, per esempio, la messa a disposizione dell'interpretazione e dell'assistenza legale necessarie. Inoltre, al richiedente deve essere concessa almeno una settimana di tempo per chiedere a un giudice o a un tribunale di decidere in merito al suo diritto di rimanere nel territorio dello Stato in questione in attesa dell'esito del ricorso (articolo 24 in combinato disposto con l'articolo 46, paragrafo 7). Le disposizioni relative ai richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari sono state introdotte nel 2013, con la versione rifiuta della direttiva e pertanto non si applicano all'Irlanda e al Regno Unito.

Per le persone che sono oggetto di procedure di rimpatrio, qualora l'allontanamento sia stato differito o sia stato concesso un periodo per il rimpatrio volontario, occorre tenere conto dei bisogni speciali delle vittime di tortura e di altre gravi forme di violenza (articolo 14).

Una categoria particolare di vittime di reati gravi è costituita dalle persone che sono state oggetto di violenza domestica, la quale può avere luogo anche nel settore del lavoro domestico.⁴³⁶

Ai sensi della CEDU, la Corte EDU ha stabilito che le vittime di violenze domestiche possono rientrare nella categoria di "persone vulnerabili", assieme ai minori, avendo in tal modo diritto alla protezione dello Stato membro, sotto la forma di una prevenzione efficace finalizzata a mettere la vittima al riparo da tali gravi violazioni dell'integrità personale.⁴³⁷

Nel 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Si tratta del primo strumento giuridicamente vincolante al mondo a creare un quadro giuridico di vasta portata per prevenire la violenza, tutelare le vittime e mettere fine all'impunità degli autori dei reati. Non è ancora entrato in vigore.

Nell'ambito del diritto dell'UE, le vittime di violenze domestiche che sono cittadini di paesi terzi familiari di cittadini SEE hanno diritto, ai sensi della [direttiva sulla libera circolazione](#), a un permesso di soggiorno autonomo in caso di divorzio o di scioglimento dell'unione registrata (articolo 13, paragrafo 2, lettera c)). Per i componenti del nucleo familiare di soggiornanti che sono cittadini di paesi terzi, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, della [direttiva sul ricongiungimento familiare](#) (2003/86/CE), "gli Stati membri adottano disposizioni atte a garantire che un permesso di soggiorno autonomo sia rilasciato quando situazioni particolarmente difficili lo richiedano" in caso di divorzio o separazione.

436 La FRA ha documentato il rischio con cui i migranti in situazione irregolare si trovano generalmente confrontati quando operano nel settore del lavoro domestico, cfr. [FRA \(2011a\)](#).

437 Corte EDU, sentenza 9 giugno 2009, *Opuz c. Turchia* (n. 33401/02), paragrafo 160.

Punti salienti

- L'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente nell'adozione di tutte le azioni relative ai minori (cfr. [paragrafo 9.1](#)).
- Ai sensi del diritto dell'UE, i minori non accompagnati richiedenti asilo hanno il diritto di essere assistiti da un rappresentante (cfr. [paragrafo 9.1.1](#)).
- Nell'ambito del diritto dell'UE, la [direttiva sulle procedure di asilo](#) permette agli Stati membri di effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato richiedente asilo, se vi sono dubbi sul fatto che il richiedente sia o no un minore, ma gli Stati membri dell'UE devono rispettare determinate garanzie (cfr. [paragrafo 9.1.2](#)).
- Sia il diritto dell'UE sia la CEDU prevedono l'obbligo positivo di porre in essere adeguati provvedimenti a tutela delle vittime e delle potenziali vittime della tratta di esseri umani, oltre a misure di diritto penale per punire i trafficanti (cfr. [paragrafo 9.2](#)).
- Alla luce del diritto dell'UE, le vittime di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale hanno diritto a specifiche salvaguardie, se queste sono necessarie affinché la procedura di asilo sia equa ed efficace (cfr. [paragrafo 9.4](#)).
- Ai sensi della CEDU, i minori e le vittime di violenze domestiche possono rientrare nella categoria di "persone vulnerabili", avendo in tal modo diritto a un'effettiva protezione dello Stato (cfr. [paragrafi 9.1.1 e 9.4](#)).

Ulteriore giurisprudenza e approfondimenti:

Per consultare ulteriore giurisprudenza si raccomanda di seguire le indicazioni a pagina [267](#) del presente manuale. Altro materiale connesso agli argomenti trattati nel presente capitolo può essere reperito nella sezione "**Approfondimenti**" a pagina [245](#).



Approfondimenti

La selezione di riferimenti riportata di seguito comprende pubblicazioni di organizzazioni internazionali, studiosi, ONG nonché della Corte EDU e della FRA. L'elenco degli approfondimenti è stato raggruppato in sette ampie categorie (letteratura generale, legislazione in materia di asilo e di rifugiati, trattenimento, migranti irregolari e rimpatrio, minori, persone con disabilità e apolidi). In alcuni casi, come si può evincere dal titolo, la pubblicazione riguarda più di un settore. È inoltre possibile reperire articoli sugli argomenti affrontati nel presente manuale in varie riviste, quali lo *European Journal of Migration and Law*, l'*International Journal of Refugee Law*, il *Refugee Survey Quarterly* e altre.

Letteratura generale

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities* [Accesso alla giustizia in Europa: una panoramica delle sfide e delle opportunità], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011c.

Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), *Toolkit on how to require interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of International protection* [Guida relativa alla richiesta di misure cautelari ex articolo 39 del regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo per le persone che necessitano di protezione internazionale], Rappresentanza dell'ACNUR presso le istituzioni europee, Strasburgo 2012.

Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guida pratica sulla ricevibilità*, Consiglio d'Europa, Strasburgo 2011, disponibile all'indirizzo www.echr.coe.int à Applicants à Admissibility guide.

FRA, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011* [Diritti fondamentali: sfide e risultati nel 2011], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2012.

FRA e Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011.

Frigo, M., e al., *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani: guida per operatori del diritto n. 6*, Commissione internazionale dei giuristi, Ginevra 2011.

Ktistakis, Y., *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter* [La protezione dei migranti ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea], Consiglio d'Europa, Strasburgo 2013.

Peers, S., *EU justice and home affairs law* [La legislazione dell'UE in materia di giustizia e affari interni], Oxford University Press, Oxford 2011.

Legislazione in materia di asilo e di rifugiati

ACNUR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees* [Manuale e linee guida sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati], HCR/1P/4/ENG/REV. 3, ACNUR, Lussemburgo 2011.

ACNUR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice – key findings and recommendations* [Miglioramento delle procedure di asilo: analisi comparativa e raccomandazioni per la legislazione e la prassi – risultati principali e raccomandazioni], 2010, disponibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/4be01ed82.html>.

ACNUR e Consiglio d'Europa, *Protecting refugees* [Proteggere i rifugiati], 2010, disponibile all'indirizzo <http://book.coe.int/ftp/3582.pdf>.

Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE) e Rete giuridica europea in materia di asilo (European Legal Network on Asylum, ELENA), *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe* [Indagine in materia di assistenza legale ai richiedenti asilo], ottobre 2010.

FRA, *Access to effective remedies: the asylum-seekers perspective* [L'accesso a mezzi di impugnazione efficaci: il punto di vista dei richiedenti asilo], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2010b.

FRA, *The duty to inform applicants: the asylum-seekers perspective* [Il dovere di informare i richiedenti in merito alla procedura di asilo: il punto di vista dei richiedenti asilo], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2010.

Gammelthoft-Hansen, T., *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control* [L'accesso all'asilo: il diritto internazionale dei rifugiati e la globalizzazione del controllo della migrazione], Cambridge University Press, Cambridge 2011.

Goodwin-Gill, G.S., McAdam, J., *The refugee in international law* [Il rifugiato nel diritto internazionale], Oxford University Press, Oxford 2007.

Hailbronner, K., *EU Immigration and Asylum Law* [Il diritto dell'UE in materia di immigrazione e di asilo], C.H. Beck, Monaco 2010.

Hathaway, J.C., *The rights of refugees under international law* [I diritti dei rifugiati ai sensi del diritto internazionale], Cambridge University Press, Cambridge 2005.

Mole, N. e Meredith, C., *Human rights files, no. 9: asylum and the European Convention on Human Rights* [Fascicoli dei diritti umani, n. 9: l'asilo e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo] (5ª edizione), Consiglio d'Europa, Strasburgo 2010.

Wagner, M. e Bonjour, S., *Flughafenverfahrensstudie: Vergleichende Studie des rechtlichen Rahmens und administrativer Praktiken hinsichtlich der Behandlung von Asylgesuchen und der Rückführung von unzureichend dokumentierten Personen an Flughäfen in sieben Europäischen Staaten* (Studio comparativo sulle procedure di asilo presso gli aeroporti), Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (ICMPD), Vienna 2009.

Migranti irregolari e rimpatrio

Cholewinski, R., *Irregular migrants: access to minimum social rights* [Migranti irregolari: accesso ai diritti sociali minimi], Consiglio d'Europa, Strasburgo 2005.

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, *Twenty Guidelines on Forced Return* [Venti linee guida sul rimpatrio forzato], 2005, disponibile all'indirizzo www.unhcr.org/refworld/publisher,COEMINISTERS,THEMGUIDE,,42ef32984,0.html.

Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti dell'uomo, *Recommendation concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe member State and the enforcement of expulsion orders* [Raccomandazione sui diritti degli stranieri che desiderano entrare in uno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e sull'applicazione dei decreti di espulsione], CommDH(2001)19, 19 settembre 2001.

FRA, *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union* [Diritti fondamentali dei migranti in situazione irregolare nell'Unione europea], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011b.

FRA, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union States* [Migranti in situazione irregolare: accesso all'assistenza sanitaria in dieci Stati membri dell'Unione europea], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011.

FRA, *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States* [Migranti in situazione irregolare impiegati nel lavoro domestico: sfide ai diritti fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011a.

Lutz, F., *The negotiations on the Return Directive* [I negoziati sulla direttiva rimpatri], Wolf Legal Publishers, Nimega 2010.

Trattenimento

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, *The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe* [Il trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari in Europa]: relazione Doc.12105 (2010)/risoluzione 1707 (2010)/raccomandazione 1900 (2010).

Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle regole penitenziarie europee, adottata l'11 gennaio 2006.

Consiglio d'Europa, Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), *Gli standard del CPT*, (2002) 1 – Rev. 2011, 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.cpt.coe.int/lang/ita/ita-standards.pdf>.

Consiglio d'Europa, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guide on Article 5: Right to liberty and security, Article 5 of the Convention* [Guida all'applicazione dell'articolo 5: il diritto alla libertà e alla sicurezza, articolo 5 della Convenzione], Consiglio d'Europa, Strasburgo 2012, disponibile all'indirizzo: www.echr.coe.int à Case-law à Case-law guides.

Edwards, A., *Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants* [Ritorno ai fondamentali: il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona e "alternative al trattamento" di rifugiati, richiedenti asilo, apolidi e altri migranti], documento preparato per l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Serie di studi in materia di politica giuridica e di protezione, aprile 2011.

FRA, *Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* [Far fronte all'emergenza in materia di diritti fondamentali: la situazione di persone che attraversano la frontiera greca in modo irregolare], 2011, disponibile all'indirizzo <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border>.

FRA, *Detention of third-country nationals in return procedures* [Trattenimento di cittadini di paesi terzi nelle procedure di rimpatrio], Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (Ufficio delle pubblicazioni), Lussemburgo 2010a.

International Detention Coalition, *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, [Esistono alternative: un manuale per la prevenzione del trattenimento non necessario degli immigrati], Melbourne 2011, disponibile all'indirizzo <http://idcoalition.org/cap/handbook>.

Libera circolazione nell'UE

Rogers, N., Scannell, R. e Walsh, J., *Free movement of persons in the enlarged European Union* [La libera circolazione delle persone nell'Unione europea allargata], 2ª edizione, Sweet and Maxwell, Londra 2012.

Persone con disabilità

Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, guidance for human rights monitors* [Monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, orientamenti per gli

osservatori dei diritti umani], HR/P/PT/17, 2010, disponibile all'indirizzo http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Disabilities_training_17EN.pdf.

FRA, *The legal protection of persons with mental health problems under non-discrimination law* [La tutela giuridica delle persone con problemi di salute mentale ai sensi della legislazione in materia di non discriminazione], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2011.

Minori

ACNUR, *UNHCR guidelines on formal determination of the best interests of the child* [Linee guida dell'ACNUR sulla determinazione formale dell'interesse superiore del minore], 2006, disponibile all'indirizzo www.unhcr.org/4566b16b2.pdf.

Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Raccomandazione 1969 (2010), "Problemi legati all'arrivo, al soggiorno e al rimpatrio di minori non accompagnati in Europa", 15 aprile 2011.

FRA, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* [Minori separati richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione europea], Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo 2010.

Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position paper on age assessment in the context of separated children in Europe* [Presenza di posizione sull'accertamento dell'età dei minori non accompagnati in Europa], 2012, disponibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/4ff535f52.html>.

Apolidi

ACNUR, *Guidelines on statelessness no. 2: Procedures for determining whether an individual is a stateless person* [Linee guida dell'ACNUR sull'apolidia n. 2: procedure volte a stabilire se una persona è apolide, 2012, HCR/GS/12/02, disponibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>].

Fonti online

Fonti	Indirizzo Internet
ONU	
Relatore speciale dell'ONU sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti	www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx
Sottocomitato ONU sulla prevenzione della tortura	www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm
Giurisprudenza degli organismi delle Nazioni Unite	http://tb.ohchr.org/default.aspx
Refworld (banca dati della legislazione in materia di rifugiati dell'ACNUR)	www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain
Consiglio d'Europa	
Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)	www.cpt.coe.int/italian.htm
Corte EDU	www.echr.coe.int
Banca dati della giurisprudenza della Corte EDU "HUDOC"	http://hudoc.echr.coe.int
Biblioteca della Corte EDU	www.echr.coe.int → Library
Raccolta delle schede informative della Corte EDU	www.echr.coe.int → Press
Note informative sulla giurisprudenza della Corte EDU	www.echr.coe.int → Case-Law
Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa	www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp
Carta sociale europea	www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/
Servizio di coordinamento della migrazione del Consiglio d'Europa	www.coe.int/t/democracy/migration/default_en.asp

Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)	www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/monitoring/greta_EN.asp
UE	
Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)	http://easo.europa.eu
EASO, Curriculum europeo in materia di asilo	http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/
Commissione europea, direzione generale degli Affari interni	http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs
Rete europea sulle migrazioni	www.emn.europa.eu
Portale UE sull'immigrazione	http://ec.europa.eu/immigration
FRA	http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm
Frontex	http://frontex.europa.eu
Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)	www.ecre.org/

Elenco della giurisprudenza

Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea

<i>Abdon Vanbraekel e a. c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes (ANMC),</i> C-368/98, 12 luglio 2001	221
<i>Abed El Karem El Kott e a. c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C-364/11,</i> 19 dicembre 2012	83
<i>Aboubacar Diakité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,</i> C-285/12, (pendente), domanda di pronuncia pregiudiziale depositata il 7 giugno 2012.....	73, 74, 151, 164, 168
<i>Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne, C-329/11, 6 dicembre 2011.....</i>	145, 151
<i>Aissatou Diatta c. Land Berlin, C-267/83, 13 febbraio 1985.....</i>	201
<i>Alexander Hengartner e Rudolf Gasser c. Landesregierung Vorarlberg, C-70/09,</i> 15 luglio 2010	59
<i>Altun c. Stadt Böblingen, C-337/07, 18 dicembre 2008</i>	32, 59
<i>Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, C-278/12 PPU,</i> 19 luglio 2012	32
<i>Aydin Salahadin Abdulla e a. c. Bundesrepublik Deutschland, cause riunite</i> C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, 2 marzo 2010.....	66, 213
<i>Aziz Melki e Selim Abdeli [GC], cause riunite C-188/10 e C-189/10, 22 giugno 2010 ...</i>	225
<i>Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department, C-413/99,</i> 17 settembre 2002	46, 54, 66, 69, 89, 152, 171, 172
<i>Borowitz c. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, C-21/87,</i> 5 luglio 1988.....	52, 83, 115, 141, 158, 159, 167, 203, 277, 281
<i>Bundesrepublik Deutschland c. B e D, cause riunite C-57/09 e C-101/09,</i> 9 novembre 2010.....	66, 69, 72, 89

<i>Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid, C-4/11,</i> 14 novembre 2013	56, 115, 126, 140
<i>Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z, cause riunite C-71/11 e C-99/11,</i> 5 settembre 2012.....	225
<i>Chakroun c. Minister van Buitenlandse Zaken, C-578/08,</i> 4 marzo 2010.....	56, 126, 218
<i>Chuck c. Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, C-331/06,</i> 3 aprile 2008.....	137
<i>Cimade e Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,</i> C-179/11, 27 settembre 2012	56, 218
<i>Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna, C-503/03,</i> 31 gennaio 2006	137, 221
<i>Commissione europea c. Regno dei Paesi Bassi, C-508/10, 26 aprile 2012</i>	201
<i>Commissione europea c. Regno di Spagna, C-211/08, 15 giugno 2010.....</i>	207
<i>Deborah Lawrie-Blum c. Land Baden-Württemberg, C-66/85, 3 luglio 1986</i>	202
<i>Deutscher Handballbund c. Maros Kolpak, C-438/00, 8 maggio 2003</i>	204
<i>Dirk Rüffert c. Land Niedersachsen, C-346/06, 3 aprile 2008</i>	151, 164, 167
<i>El Dridi, alias Soufi Karim, C-61/11, 28 aprile 2011</i>	151, 164, 167, 207
<i>El-Yassini c. Secretary of State for Home Departmentt, C-416/96,</i> 2 marzo 1999.....	58, 207
<i>Eran Abatay e a. e Nadi Sahin c. Bundesanstalt für Arbeit, cause riunite C-317/01 e C-369/01, 21 ottobre 2003</i>	31, 58
<i>Fatma Pehlivan c. Staatssecretaris van Justitie, C-484/07, 16 giugno 2011</i>	144
<i>Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-314/85, 22 ottobre 1987</i>	22
<i>Francovich c. Repubblica Italiana, C-479/93, 9 novembre 1995.....</i>	22, 116, 181
<i>Francovich e Bonifaci e a. c. Repubblica italiana, cause riunite C-6/90 e C-9/90,</i> 19 novembre 1991	22, 61, 181
<i>G. B. C. Echternach e A. Moritz c. Ministro olandese dell'istruzione e delle scienze, cause riunite C-389/87 e 390/87, 15 marzo 1989</i>	213
<i>Georgios Orfanopoulos e a. e Raffaele Oliveri c. Land Baden-Württemberg,</i> cause riunite C-482/01 e C-493/01, 29 aprile 2004.....	96, 97
<i>Hava Genc c. Land Berlin, C-14/09, 4 febbraio 2010</i>	204

<i>Hristo Gaydarov c. Director na Glavna direktsia "Ohranitelna politzia" pri Ministerstvo na vatrehinite raboti, C-430/10, 17 novembre 2011</i>	96
<i>Igor Simutenkov c. Ministerio de Educación y Cultura e Real Federación Española de Fútbol, C-265/03, 12 aprile 2005</i>	209
<i>lida c. Stadt Ulm, C-40/11, 8 novembre 2012</i>	97, 135
<i>Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg, C-325/05, 18 luglio 2007</i>	205
<i>K c. Bundesasylamt, C-245/11, 6 novembre 2012</i>	101, 114
<i>Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, 3 settembre 2008</i>	21
<i>Kadiman c. Freistaat Bayern, C-351/95, 17 aprile 1997</i>	204
<i>Kadzoev (Huchbarov), C-357/09, 30 novembre 2009</i>	46, 54, 152, 158, 171, 172
<i>Kazim Kus c. Landeshauptstadt Wiesbaden, C-237/91, 16 dicembre 1992</i>	96, 207
<i>Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department, C-200/02, 19 ottobre 2004</i>	134, 202
<i>Land Baden-Württemberg c. Panagiotis Tsakouridis, C-145/09, 23 novembre 2010</i>	58
<i>Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1 Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet, C-341/05, 18 dicembre 2007</i>	103, 202
<i>Leyla Ecem Demirkan c. Bundesrepublik Deutschland, C-221/11, 24 settembre 2013</i>	23
<i>Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz, C-44/79, 13 dicembre 1979</i>	178
<i>M. G. e N. R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-383/13, 10 settembre 2013</i>	103, 178
<i>M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland e Attorney General, C-277/11, 22 novembre 2012</i>	103, 231, 234
<i>Maria Teixeira c. London Borough of Lambeth e Secretary of State for the Home Department, C-480/08, 23 febbraio 2010</i>	213
<i>Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department, C-60/00, 11 luglio 2002</i>	125, 133
<i>Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, C-534/11, 30 maggio 2013</i>	134, 158, 159
<i>Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli c. Bundesrepublik Deutschland, C-228/06, 19 febbraio 2009</i>	163

<i>Meki Elgafaji e Noor Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie</i> , C-465/07, 17 febbraio 2009	66, 158, 159
<i>Metock e a. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , C-127/08, 25 luglio 2008.....	58, 125
<i>Micheletti e a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria</i> , C-369/90, 7 luglio 1992.....	61, 66, 73
<i>Migrationsverket c. Nurije Kastrati e a.</i> , 3 maggio 2012, C-620/10.....	125, 132, 140
<i>Minister voor Immigratie en Asiel c. X e Y, e Z c. Minister voor Immigratie en Asiel</i> , cause riunite C-199/12, C-200/12 e C-201/12, 7 novembre 2013	61
<i>Mohamad Zakaria</i> , C-23/12, 17 gennaio 2013	113
<i>Mohamed Gattoussi c. Stadt Rüsselsheim</i> , C-97/05, 14 dicembre 2006.....	72
<i>Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) c. Stato belga</i> , C-459/99, 25 luglio 2002	36, 133
<i>Murat Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres</i> , C-256/11, 15 novembre 2011	126, 208
<i>Murat Polat c. Stadt Rüsselsheim</i> , C-349/06, 4 ottobre 2007	67, 133, 137
<i>N. S. c. Secretary of State for the Home Department e M. E. e a. c. Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform</i> , cause riunite C-411/10 e C-493/10, 21 dicembre 2011	23, 65, 97, 101, 115, 116, 126, 135, 218
<i>Natthaya Dülger c. Wetteraukreis</i> , C-451/11, 19 luglio 2012.....	59, 67, 98
<i>Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivata</i> , C-31/09, 17 giugno 2010	23, 65, 87, 101, 115, 218
<i>O. e S. c. Maahanmuuttovirasto e Maahanmuuttovirasto c. L.</i> , cause riunite C-356/11 e C-357/11, 6 dicembre 2012	59, 146
<i>Office national de l'emploi c. Bahia Kziber</i> , C-18/90, 31 gennaio 1991.....	69, 83
<i>Ömer Nazli, Caglar Nazli e Melike Nazli c. Stadt Nürnberg</i> , C-340/97, 10 febbraio 2000.....	134
<i>P.I. c. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid</i> , C-348/09, 22 maggio 2012.....	67, 206, 207
<i>Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea</i> , C-355/10, 5 settembre 2012.....	58, 59
<i>Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea</i> , C-540/03, 27 giugno 2006	98
<i>Petar Aladzhev c. Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti</i> , C-434/10, 17 novembre 2011.....	67, 96

<i>Pilar Allué e Carmel Mary Coonan e a. c. Università degli studi di Venezia e Università degli studi di Parma, cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, 2 agosto 1993</i>	40, 276
<i>Procedimenti penali a carico di Gjoko Filev e Adnan Osmani, C-297/12, 19 settembre 2013</i>	140, 163
<i>Procedimento penale a carico di Artur Leymann e Aleksei Pustovarov, C-388/08, 1 dicembre 2008</i>	96, 103
<i>Procedimento penale a carico di Md Sagor, C-430/11, 6 dicembre 2012</i>	163, 201
<i>Rahmanian Koushkaki c. Bundesrepublik Deutschland, C-84/12, 19 dicembre 2013</i>	31, 34, 163
<i>Recep Tetik c. Land Berlin, C-171/95, 23 gennaio 1997</i>	59, 204
<i>Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur, C-36/75, 28 ottobre 1985</i>	46, 61, 97
<i>Rottmann c. Freistaat Bayern, C-135/08, 2 marzo 2010</i>	46, 97, 126, 134
<i>Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09, 8 marzo 2011</i>	46, 97, 126, 134
<i>Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-69/10, 28 luglio 2011</i>	66, 69, 82, 90
<i>Secretary of State for the Home Department c. Rahman e a., C-83/11, 5 settembre 2012</i>	108, 139
<i>Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e a., C-571/10, 24 aprile 2012</i>	132, 139
<i>Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home Department, C-434/09, 5 maggio 2011</i>	217
<i>Staatssecretaris van Justitie c. Mangat Singh, C-502/10, 18 ottobre 2012</i>	125, 136
<i>Staatssecretaris van Justitie c. Tayfun Kahveci e Osman Inan, cause riunite C-7/10 e C-9/10, 29 marzo 2012</i>	56, 97
<i>Stato olandese c. Ann Florence Reed, C-59/85, 17 aprile 1986</i>	114, 125
<i>Süleyman Eker c. Land Baden-Württemberg, C-386/95, 29 maggio 1997</i>	67, 96
<i>The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department, C-370/90, 7 luglio 1992</i>	155, 160, 161, 168, 169, 170
<i>The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas, C-37/98, 11 maggio 2000</i>	81, 127, 133, 147
<i>The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur, C-192/99, 20 febbraio 2001</i>	58, 105, 107, 178

<i>The Queen, su istanza di MA e a. c. Secretary of State for the Home Department, C-648/11, 6 giugno 2013</i>	29, 61, 131, 231
<i>The Queen, su richiesta di Yvonne Watts c. Bedford Primary Care Trust e Secretary of State for Health, C-372/04, 16 maggio 2006</i>	215, 234
<i>The Queen, Veli Tum e Mehmet Dari c. Secretary of State for the Home Department, C-16/05, 20 settembre 2007</i>	50, 70, 221
<i>Tural Oguz c. Secretary of State for the Home Department, C-186/10, 21 luglio 2011</i>	58, 59, 118, 120
<i>Ymeraga e a. c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, C-87/12, 8 marzo 2013</i>	160
<i>Zuheyr Frayeh Halaf c. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet, C-528/11, 30 maggio 2013</i>	74, 97
<i>ZZ c. Secretary of State for the Home Department, C-300/11, 4 giugno 2013</i>	67, 148

Giurisprudenza della Corte EFTA

<i>Arnulf Clauder</i> (n. E4/11), 26 luglio 2011.....	37, 156, 166
---	--------------

Giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

<i>A. e a. c. Regno Unito</i> [GC], n. 3455/05, 19 febbraio 2009.....	139, 155, 160, 161, 168, 170
<i>A.A. c. Regno Unito</i> , n. 8000/08, 20 settembre 2011.....	81, 118, 147
<i>Abdilahi Abdulwahidi c. Paesi Bassi</i> (dec.), n. 21741/07, 12 novembre 2013.....	215, 223
<i>Abdolkhani e Karimnia c. Turchia</i> , n. 30471/08, 22 settembre 2009.....	101, 148, 153
<i>Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito</i> , nn. 9214/80, 9473/81 e 9474/81, 28 maggio 1985.....	60
<i>Afif c. Paesi Bassi</i> (dec.), n. 60915/09, 24 maggio 2011.....	77
<i>Ahmed c. Austria</i> , n. 25964/94, 17 dicembre 1996.....	173
<i>Airey c. Irlanda</i> , n. 6289/73 09 ottobre 1979.....	155
<i>Al-Jedda c. Regno Unito</i> [GC], n. 27021/08, 7 luglio 2011.....	52, 160, 167
<i>Al-Saadoon e Mufdhi c. Regno Unito</i> , n. 61498/08, 2 marzo 2010.....	74, 77
<i>Amrollahi c. Danimarca</i> , n. 56811/00, 11 luglio 2002.....	74
<i>Amuur c. Francia</i> , n. 19776/92, 25 giugno 1996.....	27, 195, 214
<i>Anakomba Yula c. Belgio</i> , n. 45413/07, 10 marzo 2009.....	137
<i>Anayo c. Germania</i> , n. 20578/07, 21 dicembre 2010.....	147
<i>Andrejeva c. Lettonia</i> [GC], n. 55707/00, 18 febbraio 2009.....	148, 194
<i>Antwi e a. c. Norvegia</i> , n. 26940/10, 14 febbraio 2012.....	219

<i>Aristimuño Mendizabal c. Francia</i> , n. 51431/99, 17 gennaio 2006	146
<i>Aswat c. Regno Unito</i> , n. 17299/12, 16 aprile 2013	199
<i>Auad c. Bulgaria</i> , n. 46390/10, 11 ottobre 2011	18, 24, 152
<i>Austin e a. c. Regno Unito</i> [GC], nn. 39692/09, 40713/09 e 41008/09, 15 marzo 2012	147, 148, 155
<i>Azimov c. Russia</i> , n. 67474/11, 18 aprile 2013.....	52, 188
<i>Babar Ahmad e a. c. Regno Unito</i> , nn. 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09 e 67354/09, 10 aprile 2012	107, 118
<i>Bader e Kanbor c. Svezia</i> , n. 13284/04, 8 novembre 2005	170
<i>Bah c. Regno Unito</i> , n. 56328/07, 27 settembre 2011.....	195, 214
<i>Bajsultanov c. Austria</i> , n. 54131/10, 12 giugno 2012	80
<i>Balogun c. Regno Unito</i> , n. 60286/09, 10 aprile 2012	91, 108
<i>Beldjoudi c. Francia</i> , n. 12083/86, 26 marzo 1992.....	77
<i>Bensaid c. Regno Unito</i> , n. 44599/98, 6 febbraio 2001.....	35
<i>Berrehab c. Paesi Bassi</i> , n. 10730/84, 21 giugno 1988.....	126, 186
<i>Bigaeva c. Grecia</i> , n. 26713/05, 28 maggio 2009.....	137, 193
<i>Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda</i> [GC], n. 45036/98, 30 giugno 2005.....	177, 178
<i>Boultif c. Svizzera</i> , n. 54273/00, 2 agosto 2001.....	111, 127
<i>Branko Tomašić e a. c. Croazia</i> , n. 46598/06, 15 gennaio 2009.....	198
<i>C.G. e a. c. Bulgaria</i> , n. 1365/07, 24 aprile 2008.....	102, 166, 180
<i>Chahal c. Regno Unito</i> [GC], n. 22414/93, 15 novembre 1996	37
<i>Chapman c. Regno Unito</i> [GC], n. 27238/95, 18 gennaio 2001	223
<i>Collins e Akaziebie c. Svezia</i> (dec.), n. 23944/05, 8 marzo 2007.....	188
<i>Čonka c. Belgio</i> , n. 51564/99, 5 febbraio 2002.....	66, 190
<i>D. c. Regno Unito</i> , n. 30240/96, 2 maggio 1997	155
<i>Dalea c. Francia</i> (dec.) n. 964/07, 2 febbraio 2010	119, 139
<i>Darraj c. Francia</i> , n. 34588/07, 4 novembre 2010.....	196, 223
<i>Darren Omoregie e a. c. Norvegia</i> , n. 265/07, 31 luglio 2008	109, 125
<i>Dbouba c. Turchia</i> , n. 15916/09, 13 luglio 2010.....	62
<i>De Souza Ribeiro c. Francia</i> , n. 22689/07, 13 dicembre 2012.....	101, 214
<i>Demir e Baykara c. Turchia</i> [GC], n. 34503/97, 12 novembre 2008.....	240
<i>Dougoz c. Grecia</i> , n. 40907/98, 6 marzo 2001	142, 148
<i>El Morsli c. Francia</i> (dec.), n. 15585/06, 4 marzo 2008	155

<i>Fawsie c. Grecia</i> , n. 40080/07, 28 ottobre 2010.....	75
<i>Finogenov e a. c. Russia</i> , nn. 18299/03 e 27311/03, 20 dicembre 2011	155
<i>Finucane c. Regno Unito</i> , n. 29178/95, 1 luglio 2003.....	76
<i>Foka c. Turchia</i> , n. 28940/95, 24 giugno 2008.....	148
<i>G.R. c. Paesi Bassi</i> , n. 22251/07, 10 gennaio 2012	84, 90
<i>Gaygusuz c. Austria</i> , n. 17371/90, 16 settembre 1996	41, 92, 110, 194
<i>Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia</i> , n. 25389/05, 26 aprile 2007	101, 142
<i>Genovese c. Malta</i> , n. 53124/09, 11 ottobre 2011	80
<i>Gillow c. Regno Unito</i> , n. 9063/80, 24 novembre 1986.....	112, 194, 214
<i>Glor c. Svizzera</i> , n. 13444/04, 30 aprile 2009	188
<i>Gül c. Svizzera</i> , n. 23218/94, 19 febbraio 1996.....	85, 89, 126
<i>Guzzardi c. Italia</i> , n. 7367/76, 6 novembre 1980.....	76, 155
<i>H. e B. c. Regno-Unito</i> , n. 70073/10 e 44539/11, 9 aprile 2013.....	75, 174
<i>H.L. c. Regno Unito</i> , n. 45508/99, 5 ottobre 2004.....	62
<i>H.L.R. c. Francia [GC]</i> , n. 24573/94, 29 aprile 1997	188
<i>Hasanbasic c. Svizzera</i> , n. 52166/09, 11 giugno 2013.....	55
<i>Hida c. Danimarca (dec.)</i> , n. 38025/02, 19 febbraio 2004	223
<i>Hirsi Jamaa e a. c. Italia [GC]</i> , n. 27765/09, 23 febbraio 2012	41, 66, 92, 101, 110, 189
<i>Hode e Abdi c. Regno Unito</i> , n. 22341/09, 6 novembre 2012	107, 108
<i>I. c. Svezia</i> , n. 61204/09, 5 settembre 2012	62
<i>I.M. c. Francia</i> , n. 9152/09, 2 febbraio 2012.....	57, 101
<i>Ilhan c. Turchia [GC]</i> , n. 22277/93, 27 giugno 2000.....	47
<i>Ismoilov e a. c. Russia</i> , n. 2947/06, 24 aprile 2008.....	169
<i>K.A.B. c. Svezia</i> , n. 886/11, 5 settembre 2013.....	173
<i>Kanagaratnam e a. c. Belgio</i> , n. 15297/09, 13 dicembre 2011.....	223
<i>Karassev c. Finlandia (dec.)</i> , n. 31414/96, 12 gennaio 1999.....	165
<i>Kaya c. Turchia</i> , n. 22729/93, 19 febbraio 1998.....	91
<i>Kiyutin c. Russia</i> , n. 2700/10, 10 marzo 2011	174
<i>Koua Poirrez c. Francia</i> , n. 40892/98, 30 settembre 2003.....	88, 105, 107, 110, 115, 116, 119, 174, 180, 186, 194, 214
<i>Kučera c. Slovacchia</i> , n. 48666/99, 17 luglio 2007	86, 189
<i>Kudła c. Polonia [GC]</i> , n. 30210/96, 26 ottobre 2000.....	106, 119
<i>Kuduzović c. Slovenia (dec.)</i> , n. 60723/00, 17 marzo 2005	106, 119
<i>Kurić e a. c. Slovenia [GC]</i> , n. 26828/06, 26 giugno 2012	46, 187

<i>Liu c. Russia</i> , n. 42086/05, 6 dicembre 2007.....	52, 94
<i>Longa Yonkeu c. Lettonia</i> , n. 57229/09, 15 novembre 2011.....	70, 152
<i>Louled Massoud c. Malta</i> , n. 24340/08, 27 luglio 2010.....	188
<i>Luczak c. Polonia</i> , n. 77782/01, 27 novembre 2007.....	173
<i>M. e a. c. Bulgaria</i> , n. 41416/08, 26 luglio 2011.....	80
<i>M.A. c. Cipro</i> , n. 41872/10, 23 luglio 2013.....	18
<i>M.S. c. Regno Unito</i> , n. 24527/08, 3 maggio 2012.....	187, 189
<i>M.S.S. c. Belgio e Grecia</i> [GC], n. 30696/09, 21 gennaio 2011.....	41, 65, 101, 102, 194
<i>M.Y.H. c. Svezia</i> , n. 50859/10, 27 giugno 2013.....	157, 165, 172
<i>Maaouia c. Francia</i> (dec.), n. 39652/98, 12 gennaio 1999.....	115
<i>Maaouia c. Francia</i> , n. 39652/98, 5 ottobre 2000.....	115
<i>Makaratzis c. Grecia</i> [GC], n. 50385/99, 20 dicembre 2004.....	174, 175, 179
<i>Mamatkulov e Askarov c. Turchia</i> [GC], nn. 46827/99 e 46951/99, 4 febbraio 2005.....	45, 67, 78, 82
<i>Mannai c. Italia</i> , n. 9961/10, 27 marzo 2012.....	174, 175
<i>Mastromatteo c. Italia</i> [GC], n. 37703/97, 24 ottobre 2002.....	77, 188
<i>Mathloom c. Grecia</i> , n. 48883/07, 24 aprile 2012.....	81
<i>Matsiukhina e Matsiukhin c. Svezia</i> (dec.), n. 31260/04, 21 giugno 2005.....	50, 75, 91
<i>Matthews c. Regno Unito</i> [GC], n. 24833/94, 18 febbraio 1999.....	187
<i>McCann e a. c. Regno Unito</i> [GC], n. 18984/91, 27 settembre 1995.....	35, 187
<i>Medvedyev e a. c. Francia</i> [GC], n. 3394/03, 29 marzo, 2010.....	38, 155, 156
<i>Mikolenko c. Estonia</i> , n. 10664/05, 8 ottobre 2009.....	151, 152, 176
<i>Mohammed c. Austria</i> , n. 2283/12, 6 giugno 2013.....	115, 138
<i>Mohammed Hussein e a. c. Paesi Bassi e Italia</i> (dec.), n. 27725/10, 2 aprile 2013.....	115, 131
<i>Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio</i> , n. 13178/03, 12 ottobre 2006....	127, 152
<i>Muminov c. Russia</i> , n. 42502/06, 11 dicembre 2008.....	49, 158
<i>Muskhadzhiyeva e a. c. Belgio</i> , n. 41442/07, 19 gennaio 2010.....	137, 152
<i>N. c. Regno Unito</i> [GC], n. 26565/05, 27 maggio 2008.....	66, 77, 242
<i>N. c. Svezia</i> , n. 23505/09, 20 luglio 2010.....	81, 143
<i>NA. c. Regno Unito</i> , n. 25904/07, 17 luglio 2008.....	188
<i>Nachova e a. c. Bulgaria</i> [GC], nn. 43577/98 e 43579/98, 6 luglio 2005.....	85, 94
<i>Nada c. Svizzera</i> [GC], n. 10593/08, 12 settembre 2012.....	180
<i>Nolan e K c. Russia</i> , n. 2512/04, 12 febbraio 2009.....	37, 155, 156
<i>Nowak c. Ucraina</i> , n. 60846/10, 31 marzo 2011.....	152, 211
<i>Núñez c. Norvegia</i> , n. 55597/09, 28 giugno 2011.....	125, 138, 165, 174
<i>O'Donoghue e a. c. Regno Unito</i> , n. 34848/07, 14 dicembre 2010.....	219

<i>Omojudi c. Regno Unito</i> , n. 1820/08, 24 novembre 2009.....	127, 240
<i>Omwenyeke c. Germania</i> (dec.), n. 44294/04, 20 novembre 2007.....	174
<i>Onur c. Regno Unito</i> , n. 27319/07, 17 febbraio 2009.....	80, 81
<i>Opuz c. Turchia</i> , n. 33401/02, 9 giugno 2009.....	189
<i>Osman c. Danimarca</i> , n. 38058/09, 14 giugno 2011.....	126, 233, 237
<i>Osman c. Regno Unito</i> [GC], n. 23452/94, 28 ottobre 1998.....	156
<i>Othman (Abu Qatada) c. Regno Unito</i> , n. 8139/09, 17 gennaio 2012.....	66, 94, 189
<i>Peers c. Grecia</i> , n. 28524/95, 19 aprile 2001.....	51, 156, 175, 179, 238
<i>Phull c. Francia</i> (dec.), n. 35753/03, 11 gennaio 2005.....	38, 156
<i>Ponomaryovi c. Bulgaria</i> , n. 5335/05, 21 giugno 2011.....	138, 146, 194
<i>Popov c. Francia</i> , nn. 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012.....	169
<i>Powell c. Regno Unito</i> (dec.), n. 45305/99, 4 maggio 2000.....	85, 89
<i>Pretty c. Regno Unito</i> , n. 2346/02, 29 aprile 2002.....	186
<i>Price c. Regno Unito</i> , n. 33394/96, 10 luglio 2001.....	174, 179, 180
<i>R.C. c. Svezia</i> , n. 41827/07, 9 marzo 2010.....	78, 80, 81
<i>Rachwalski e Ferenc c. Polonia</i> , n. 47709/99, 28 luglio 2009.....	77
<i>Rahimi c. Grecia</i> , n. 8687/08, 5 aprile 2011.....	166, 231
<i>Raimondo c. Italia</i> , n. 12954/87, 22 febbraio 1994.....	70, 80, 81, 85, 89
<i>Ramsahai e a. c. Paesi Bassi</i> [GC], n. 52391/99, 15 maggio 2007.....	48, 162, 168, 169, 177, 183
<i>Ramzy c. Paesi Bassi</i> , n. 25424/05, 20 luglio 2010.....	66, 70, 75, 80
<i>Rantsev c. Cipro e Russia</i> , n. 25965/04, 7 gennaio 2010.....	45, 118, 152
<i>Riad e Idiab c. Belgio</i> , nn. 29787/03 e 29810/03, 24 gennaio 2008.....	53
<i>Rodrigues da Silva e Hoogkamer c. Paesi Bassi</i> , n. 50435/99, 31 gennaio 2006.....	125, 138, 142, 146
<i>Rusu c. Austria</i> , n. 34082/02, 2 ottobre 2008.....	119, 152
<i>Ryabikin c. Russia</i> , n. 8320/04, 19 giugno 2008.....	170
<i>S. e Marper c. Regno Unito</i> [GC], n. 30562/04, 4 dicembre 2008.....	80
<i>S.D. c. Grecia</i> , n. 53541/07, 11 giugno 2009.....	62, 153
<i>S.F. e a. c. Svezia</i> , n. 52077/10, 15 maggio 2012.....	70
<i>S.H.H. c. Regno Unito</i> , n. 60367/10, 29 gennaio 2013.....	36
<i>S.P. c. Belgio</i> (dec.), n. 12572/08, 14 giugno 2011.....	50, 76, 78, 81, 85
<i>Saadi c. Italia</i> [GC], n. 37201/06, 28 febbraio 2008.....	65, 80, 81, 89, 92
<i>Saadi c. Regno Unito</i> [GC], n. 13229/03, 29 gennaio 2008.....	45, 48, 151, 153, 162, 168
<i>Salah Sheekh c. Paesi Bassi</i> , n. 1948/04, 11 gennaio 2007.....	65, 75, 80, 190

<i>Saleck Bardi c. Spagna</i> , n. 66167/09, 24 maggio 2011.....	189
<i>Savridin Dzhurayev c. Russia</i> , n. 71386/10, 25 aprile 2013.....	45, 190
<i>Sen c. Paesi Bassi</i> , n. 31465/96, 21 dicembre 2001.....	126, 211
<i>Siałkowska c. Polonia</i> n. 8932/05, 22 marzo 2007.....	90
<i>Singh c. Repubblica Ceca</i> , n. 60538/00, 25 gennaio 2005.....	148, 152
<i>Singh e a. c. Belgio</i> , n. 33210/11, 2 ottobre 2012.....	80, 127, 147
<i>Slivenko c. Lettonia</i> [GC], n. 48321/99, 9 ottobre 2003.....	187, 189
<i>Soering c. Regno Unito</i> , n. 14038/88, 7 luglio 1989.....	70, 91
<i>Stamose c. Bulgaria</i> , n. 29713/05, 27 novembre 2012.....	219, 223
<i>Sufi e Elmi c. Regno Unito</i> , nn. 8319/07 e 11449/07, 28 giugno 2011.....	65, 66, 81, 224
<i>Sultani c. Francia</i> , n. 45223/05, 20 settembre 2007.....	41, 92
<i>Suso Musa c. Malta</i> , n. 42337/12, 23 luglio 2013.....	45, 151, 161
<i>Tais c. Francia</i> , n. 39922/03, 1 giugno 2006.....	178, 183
<i>Tanli c. Turchia</i> , n. 26129/95, 10 aprile 2001.....	39
<i>Tarariyeva c. Russia</i> , n. 4353/03, 14 dicembre 2006.....	138, 183
<i>Timishev c. Russia</i> , n. 55762/00 e 55974/00, 13 dicembre 2005.....	212
<i>Tomic c. Regno Unito</i> (dec.), n. 17837/03, 14 ottobre 2003.....	138
<i>Udeh c. Svizzera</i> , n. 12020/09, 16 aprile 2013.....	187
<i>Üner c. Paesi Bassi</i> [GC], n. 46410/99, 18 ottobre 2006.....	62, 127
<i>Velikova c. Bulgaria</i> , n. 41488/98, 18 maggio 2000.....	187, 189
<i>Vilvarajah e a. c. Regno Unito</i> , nn. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87, 30 ottobre 1991.....	70, 91
<i>Wasilewski c. Polonia</i> (dec.), n. 32734/96, 20 aprile 1999.....	194
<i>Weller c. Ungheria</i> , n. 44399/05, 31 marzo 2009.....	212, 234
<i>Xhavara e a. c. Italia e Albania</i> , n. 39473/98, 11 gennaio 2001.....	41
<i>Yoh-Ekale Mwanje c. Belgio</i> , n. 10486/10, 20 dicembre 2011.....	161
<i>Z.N.S. c. Turchia</i> , n. 21896/08, 19 gennaio 2010.....	178

Giurisprudenza della Commissione europea dei diritti dell'uomo

<i>East African Asians c. Regno Unito</i> (dec.), nn. 4715/70, 4783/71 e 4827/71, 6 marzo 1978.....	168
<i>Jaramillo c. Regno Unito</i> (dec.), n. 24865/94, 23 ottobre 1995	37
<i>Karus c. Italia</i> (dec.), n. 29043/95, 20 maggio 1998	73, 74, 194, 212
<i>Sorabjee c. Regno Unito</i> (dec.), n. 23938/94, 23 ottobre 1995.....	108, 126, 187
<i>Stewart c. Regno Unito</i> (dec.), n. 10044/82, 10 luglio 1984.....	187
<i>Famiglia K. e W. c. Paesi Bassi</i> (dec.), n. 11278/84, 1 luglio 1985.....	62

Giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali

<i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Francia</i> (ricorso n. 63/2010), 28 giugno 2011, merito	216
<i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Croazia</i> (ricorso n. 52/2008), 22 giugno 2010, merito.....	215
<i>Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia</i> (ricorso n. 58/2009), 25 giugno 2010, merito.....	216
<i>Defence for Children International (DCI) c. Paesi Bassi</i> , (ricorso n. 47/2008), 20 ottobre 2009, merito.....	55, 194, 196, 216, 234
<i>European Roma and Travellers Forum c. Francia</i> (ricorso n. 64/2011, 22 gennaio 2012, merito	92
<i>International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) c. Francia</i> , (ricorso n. 14/2003), 8 settembre 2004, merito	55, 160, 194, 198, 219
<i>Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) c. Grecia</i> (ricorso n. 30/2005), 6 dicembre 2006, merito.....	200

Giurisprudenza della Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani

<i>A c. Australia</i> , comunicazione n. 560/1993, pareri del 30 aprile 1997	108
--	-----

<i>Ranjit Singh c. Francia</i> , comunicazioni nn. 1876/2000 e 1876/2009, pareri del 22 luglio 2011	56
--	----

Giurisprudenza dei tribunali nazionali


Austria, Corte costituzionale austriaca (<i>Österreichische Verfassungsgerichtshof</i>), decisione G31/98, G79/98, G82/98, G108/98, 24 giugno 1998.....	32, 60, 77, 78, 80, 86, 108
Francia, Consiglio di Stato francese (<i>Conseil d'État</i>), <i>Coniugi Forabosco</i> , n. 190384, 9 giugno 1999	34, 132
Francia, Consiglio di Stato francese (<i>Conseil d'État</i>), <i>M Hicham B</i> , n. 344411, 24 novembre 2010	34, 58
Francia, Consiglio di Stato francese (<i>Conseil d'État</i>), <i>M. Ghevondyan</i> , n. 356505, 4 giugno 2012.....	54, 58, 59
Francia, Consiglio di Stato francese (<i>Conseil d'État</i>), <i>M.A.</i> , n. 334040, 1° luglio 2011.....	78, 133
Germania, Corte costituzionale federale tedesca (<i>Bundesverfassungsgericht</i>), n. 56/2012, 18 luglio 2012.....	134
Malta, <i>Abdul Hakim Hassan Abdulle Et c. Ministry tal-Gustizzja u Intern Et, Qorti Civili Prim'Awla</i> (Giurisdizioni Kostituzzjonali), n. 56/2007, 29 novembre 2011	71
Regno Unito, Corte Suprema del Regno Unito (<i>Supreme Court</i>), <i>WL (Congo) 1 e 2 c. Secretary of State for the Home Department; KM (Jamaica) c. Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC-12, 23 marzo 2011	160
Regno Unito, Camera dei Lord del Regno Unito (<i>House of Lords</i>), <i>EM (Lebanon) c. Secretary of State for the Home Department</i> [2008] UKHL 64, 22 ottobre 2008.....	94
Regno Unito, Corte Suprema del Regno Unito (<i>Supreme Court</i>), <i>R (Quila e. a.) c. Secretary of State for the Home Department</i> [2011] UKSC-45, 12 ottobre 2011.....	130
Regno Unito, <i>GP c. Serco Plc e Anor</i> [2012] EWHC-1804 (Admin), 5 luglio 2012.....	189
Repubblica ceca, Corte costituzionale della Repubblica ceca (<i>Ústavní soud České republiky</i>), decisione n. 9/2010, Racc., gennaio 2010.....	108
Svizzera, <i>Corte Suprema federale svizzera, decisione BGE 136 II 5</i> , 29 settembre 2009.....	132

Come reperire la giurisprudenza delle Corti europee

Corte europea dei diritti dell'uomo: banca dati della giurisprudenza "HUDOC"

La **banca dati "HUDOC"** offre accesso gratuito alla giurisprudenza della Corte EDU: <http://HUDOC.echr.coe.int>.

La banca dati è disponibile in inglese e francese e comprende un motore di ricerca di facile impiego che permette di reperire agevolmente la giurisprudenza desiderata.

Sulla pagina "**Help**" (**Aiuto**) del portale "HUDOC" sono disponibili lezioni video e manuali per gli utenti. Per ricevere informazioni dettagliate ed esempi su come usare i filtri e le funzioni di ricerca, l'utente può posizionare il puntatore del mouse su  alla destra di ogni campo di ricerca.

I riferimenti alla giurisprudenza contenuti in questo manuale forniscono al lettore informazioni esaurienti che permettono di reperire facilmente il testo completo della sentenza o della decisione citate.

Prima di avviare una ricerca, occorre tenere presente che le impostazioni predefinite mostrano le sentenze della Grande Camera e della Camera a partire dall'ultima sentenza pubblicata. Per effettuare una ricerca in altre raccolte, per esempio nelle decisioni, l'utente deve spuntare l'apposita casella nel campo "**Document Collections**" (**Raccolte di documenti**) che compare nella parte superiore sinistra dello schermo.

Il modo più semplice per reperire un caso è inserire il numero di domanda nel campo "Application Number" (Numero di domanda) della sezione "**Advanced Search**" (**Ricerca**

avanzata) che compare nella parte superiore destra dello schermo e successivamente cliccare sul pulsante blu "Search" (Cerca).

Per consultare ulteriore giurisprudenza riguardante altre questioni, per esempio in materia di asilo, l'utente può utilizzare il campo "**Search**" (**Cerca**) indicato con una lente di ingrandimento sulla parte superiore destra dello schermo. Nel campo "Search" (Cerca), l'utente può effettuare una ricerca digitando:

- una singola parola (per esempio "asilo" o "rifugiati")
- un'espressione (per esempio "richiedenti asilo")
- il titolo di un caso
- uno Stato
- un'espressione booleana (per esempio stranieri NEAR residenza)

Per facilitare l'utente e' possibile effettuare una **ricerca booleana semplice (Simple Boolean search)** cliccando sulla freccia che compare all'interno del campo "**Search**" (**Cerca**). La ricerca booleana semplice offre sei possibilità di ricerca: "this exact word or phrase" (questa esatta parola o espressione), "all of these words" (tutte queste parole), "any of these words" (una di queste parole), "none of these words" (nessuna di queste parole), "near these words" (simile a queste parole), "free Boolean search" (ricerca booleana libera).

Una volta comparsi i risultati della ricerca, l'utente può facilmente restringere i risultati utilizzando i filtri che compaiono nel campo "**Filters**" (**Filtri**) sulla parte sinistra dello schermo, per esempio "Language" (Lingua) o "State" (Stato). I filtri possono essere utilizzati singolarmente o in combinazione al fine di restringere ulteriormente i risultati della ricerca. Il filtro "Keywords" (Parole chiave) può essere uno strumento utile, poiché spesso comprende termini estratti dal testo della CEDU ed è direttamente collegato al ragionamento e alle conclusioni della Corte.

Esempio: trovare la giurisprudenza della Corte sulla questione dell'espulsione dei richiedenti asilo che può esporre tali persone al rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 CEDU.

- 1) Innanzitutto l'utente digita l'espressione "richiedenti asilo" nel campo "**Search**" (**Cerca**) e clicca sul pulsante blu "**Search**" (Cerca).
- 2) Dopo la visualizzazione dei risultati della ricerca, l'utente seleziona quindi il "3" all'interno del filtro "Violation" (Violazione) del campo "**Filters**" (**Filtri**) al fine di restringere i risultati a quelli connessi alle violazioni di cui all'articolo 3.
- 3) L'utente può dunque selezionare le rilevanti parole chiave nell'ambito del filtro "**Keywords**" (Parole chiave) al fine di restringere i risultati a quelli che sono pertinenti per l'articolo 3, quali le parole chiave "(Articolo 3) Proibizione della tortura".

Per i casi più significativi, sul portale "HUDOC" è disponibile un riassunto della sentenza costituito da una nota descrittiva e da una presentazione concisa degli elementi di fatto e di diritto, in cui viene dato risalto agli aspetti di interesse giuridico. Qualora sia presente una riassunto, nei risultati figurerà un collegamento assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. In alternativa, l'utente può effettuare esclusivamente una ricerca di massime giuridiche spuntando la casella "Legal Summaries" (Sintesi giuridiche) nel campo "**Document collections**" (**Raccolte di documenti**).

Qualora di un determinato caso siano state pubblicate traduzioni non ufficiali, nei risultati figurerà un collegamento sotto la voce "**Language versions**" (Versioni in altre lingue) assieme al collegamento al testo della sentenza o alla decisione. Il portale "HUDOC" fornisce anche collegamenti a siti Internet di terzi su cui sono presenti altre traduzioni della giurisprudenza della Corte EDU. Per maggiori informazioni, consultare "Language versions" (Versioni in altre lingue) nella sezione "Help" (Aiuto) del portale "HUDOC".

Corte di giustizia dell'Unione europea: banca dati della giurisprudenza "CURIA"

La **banca dati della giurisprudenza "CURIA"** offre accesso gratuito alla giurisprudenza della CG/CGUE: <http://curia.europa.eu>.

Il motore di ricerca è disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'UE.⁴³⁸ La lingua può essere selezionata nel riquadro che appare sullo schermo in alto a destra. Il motore di ricerca può essere utilizzato per cercare informazioni in tutti i documenti connessi a cause definite e pendenti presso la Corte di giustizia, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica.

All'indirizzo <http://curia.europa.eu/common/juris/it/aideGlobale.pdf#> è disponibile una sezione **Aiuto**. È presente una pagina di aiuto anche per ogni riquadro di ricerca, alla quale si può accedere cliccando sull'icona e che contiene informazioni utili volte ad aiutare l'utente a utilizzare lo strumento nel miglior modo possibile.

Il modo più semplice per reperire una causa specifica consiste nell'inserire il numero completo della causa nel riquadro di ricerca denominato **Numero di causa** e poi cliccare sul pulsante verde "Cerca". È anche possibile cercare una causa utilizzando una parte del numero di causa. Per esempio, digitando "122" nel campo "Numero di causa" si trovano le cause n. 122 di tutti gli anni nonché trattate dinanzi a tutti e tre gli organi giurisdizionali: Corte di giustizia, Tribunale e/o Tribunale della funzione pubblica.

In alternativa, è altresì possibile utilizzare il campo **Nome delle parti** per effettuare una ricerca con il nome corrente di una causa. Si tratta in genere del nome delle parti in causa indicato in forma semplificata.

Per contribuire a restringere i risultati della ricerca sono disponibili complessivamente 16 campi di ricerca multifunzionali. I differenti campi di ricerca sono di facile impiego e possono essere utilizzati in varie combinazioni. Spesso i campi sono dotati di elenchi di ricerca ai quali si può accedere cliccando sull'icona corrispondente e selezionando i termini di ricerca disponibili.

Per ricerche più generali, utilizzando il campo **Parole del testo** si ottengono risultati basati su ricerche di parole chiave in tutti i documenti pubblicati nella Raccolta della giurisprudenza dal 1954 e, dal 1994, nella Raccolta della giurisprudenza – Funzione pubblica (RaccFP).

438 Lingue disponibili dal 30 aprile 2004: spagnolo, danese, tedesco, greco, inglese, francese, italiano, olandese, portoghese, finlandese e svedese; dal 1° maggio 2004: ceco, estone, lettone, lituano, ungherese, polacco, slovacco e sloveno; dal 1° gennaio 2007: bulgaro e rumeno; dal 30 aprile 2007: maltese; dal 31 dicembre 2011: irlandese; misure temporanee di deroga sono state stabilite dal regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio e dal regolamento (UE) n. 1257/2010. Il diritto derivato dell'UE in vigore alla data dell'adesione della Croazia è attualmente in corso di traduzione e verrà pubblicato gradualmente sulla [Gazzetta ufficiale](#) edizione speciale.

Per effettuare ricerche in settori più specifici, si può utilizzare il campo **Materia**. A tal fine occorre cliccare sull'icona alla destra del campo e selezionare dall'elenco la/e materia/e pertinente/i. I risultati della ricerca mostreranno quindi un elenco alfabetico dei documenti selezionati connessi alle questioni giuridiche trattate nelle decisioni della Corte di giustizia, del Tribunale e del Tribunale della funzione pubblica nonché nei pareri degli Avvocati generali.

Il portale "CURIA" dispone inoltre di strumenti aggiuntivi della giurisprudenza:

Accesso alla giurisprudenza per numero di causa: questa sezione è una raccolta che consente di individuare informazioni per ogni causa trattata dinanzi a uno dei tre organi giurisdizionali. Le cause sono presentate in ordine numerico, in base al loro deposito presso le rispettive cancellerie. È stabilito un collegamento attraverso il numero di causa. È possibile accedere alla sezione "Accesso alla giurisprudenza per numero di causa" all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/;

Repertorio della giurisprudenza: questa sezione offre una classificazione sistematica delle massime della giurisprudenza sui punti essenziali di diritto illustrati nella pronuncia considerata. Tali massime si basano il più fedelmente possibile sul testo stesso della pronuncia. La sezione "Repertorio" è disponibile all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/;

Note di dottrina alla giurisprudenza: questa sezione contiene gli estremi di pubblicazione delle note di dottrina alla giurisprudenza dei tre organi giurisdizionali dalla data della loro istituzione. La giurisprudenza è classificata per singola giurisdizione in ordine cronologico di pubblicazione, secondo il numero di causa. Gli estremi di pubblicazione sono in lingua originale. La sezione "Note di dottrina alla giurisprudenza" è disponibile all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7083/;

Banca dati di giurisprudenza nazionale: questa banca dati esterna, alla quale è possibile accedere tramite il portale "CURIA", offre accesso alla giurisprudenza nazionale pertinente relativa al diritto dell'Unione. La banca dati si basa su una raccolta della giurisprudenza degli organi giurisdizionali nazionali degli Stati membri dell'UE, effettuata mediante uno spoglio selettivo di riviste giuridiche e di contatti diretti con numerosi organi giurisdizionali nazionali. La "Banca dati di giurisprudenza nazionale" è disponibile in inglese e in francese all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7062/.

Diritto derivato e accordi internazionali selezionati

Diritto derivato

	Titolo
Asilo	
<i>Regolamento Dublino (UE) n. 604/2013</i>	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, GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 31-59.
<i>Regolamento Dublino (UE) n. 343/2003</i>	Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo GU L 050 del 25.02.2003, pagg. 0001 - 0010.
<i>Regolamento Eurodac (UE) n. 603/2013</i>	Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l' «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 1-30.

<i>Regolamento Eurodac (CE) n. 2725/2000</i>	Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pagg. 1-10.
<i>Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2013/33/UE</i>	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, pagg. 96-116.
<i>Direttiva sulle condizioni di accoglienza 2003/9/CE</i>	Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 031 del 06.02.2003 pagg. 0018 - 0025.
<i>Direttiva sulle procedure di asilo 2013/32/UE</i>	Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, GU L 180 del 29.6.2013, pagg. 60-95.
<i>Direttiva sulle procedure di asilo 2005/85/CE</i>	Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326 del 13.12.2005, pagg. 13-34.
<i>Direttiva qualifiche 2011/95/UE</i>	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, GU L 337 del 20.12.2011, pagg. 9-26.
<i>Direttiva qualifiche 2004/83/CE</i>	Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30/09/2004, pagg. 0012 - 0023.
Tratta di esseri umani	
<i>Direttiva sulla tratta degli esseri umani 2011/36/UE</i>	Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, GU L 101 del 15.4.2011, pagg. 1-11.
<i>Direttiva sui titoli di soggiorno da rilasciare alle vittime della tratta di esseri umani 2004/81/CE</i>	Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, GU L 261 del 6.8.2004, pagg. 3-3.

Frontiere	
<i>Regolamento (UE) n. 1053/2013</i>	Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013 , che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen, GU L 295 del 6 novembre 2013, pagg. 27-37.
<i>Regolamento Eurosur (EU) n. 1052/2013</i>	Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 , che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur), GU L 295 del 6 novembre 2013, pagg. 11-26.
<i>Regolamento SIS II (CE) n. 1987/2006</i>	Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 381 del 28.12.2006, pagg. 4-23.
<i>Decisione SIS II, 2007/533/GAI</i>	Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007 , sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 205 del 7.8.2007, pagg. 63-84
<i>Decisione del Consiglio 2013/158/UE</i>	Decisione del Consiglio 2013/158/UE, del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione della decisione 2007/533/GAI, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 87 del 27.3.2013, pagg. 10-11.
<i>Decisione del Consiglio 2013/157/UE</i>	Decisione del Consiglio 2013/157/UE, del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di applicazione della decisione 2007/533/GAI, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 87 del 27.3.2013, pagg. 8-9.
<i>Codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006)</i>	Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 , che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, pagg. 1-32.
<i>Regolamento (UE) n. 610/2013</i>	Regolamento (UE) n. 610/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, i regolamenti (CE) n. 1683/95 e (CE) n. 539/2001 del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 182 del 29.6.2013, pagg. 1-18.
<i>Regolamento (EU) n. 1051/2013</i>	Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013 , che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, GU L 295 del 6 novembre 2013, pagg. 1-10.

<i>Decisione del Consiglio 2010/252/UE, annullata da CGUE C-355/10</i>	Decisione del Consiglio 2010/252/UE, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agencia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 111 del 4.5.2010, pagg. 20-26.
<i>Regolamento Frontex (CE) n. 2007/2004</i>	Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agencia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pagg. 1-11.
<i>Regolamento (UE) n. 1168/2011</i>	Regolamento (UE) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agencia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 304 del 22.11.2011, pagg. 1-17.
<i>Regolamento (CE) n. 863/2007</i>	Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, GU L 199 del 31.7.2007, pagg. 30-39.
Visti	
<i>Codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009)</i>	Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), GU L 243 del 15.9.2009, pagg. 1-58.
<i>Regolamento VIS (regolamento (CE) n. 767/2008)</i>	Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS), GU L 218 del 13.8.2008, pagg. 60-81.
<i>Regolamento sui visti (regolamento (CE) n. 539/2001)</i>	Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 81 del 21.3.2001, pagg. 1-7.
Migrazione irregolare e rimpatri	
<i>Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro 2009/52/CE</i>	Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30.6.2009, pagg. 24-32.
<i>Direttiva rimpatri 2008/115/CE</i>	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, pagg. 98-107.

<i>Decisione del Consiglio 2004/573/CE</i>	Decisione del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri (2004/573/CE), GU L 261 del 6.8.2004, pagg. 5-5.
<i>Direttiva sul favoreggiamento 2002/90/CE</i>	Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, GU L 328 del 5.12.2002, pagg. 17-18.
<i>Direttiva sulle sanzioni per i vettori 2001/51/CE</i>	Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 187 del 10.7.2001, pagg. 45-46.
<i>Risoluzione del Consiglio contro i matrimoni fittizi, 1997</i>	Risoluzione del Consiglio del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi (97/C 382/01), GU C 382 del 16.12.1997, pagg. 1-3.
Migrazione legale	
<i>Direttiva sul permesso unico 2011/98/UE</i>	Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, GU L 343 del 23.12.2011, pagg. 1-9.
<i>Direttiva sulla carta blu 2009/50/CE</i>	Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, GU L 155 del 18.6.2009, pagg. 17-29.
<i>Direttiva sull'ammissione a fini di ricerca scientifica 2005/71/CE</i>	Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, GU L 289 del 3.11.2005, pagg. 15-22.
<i>Direttiva studenti 2004/114/CE</i>	Direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, GU L 375 del 23.12.2004, pagg. 12-18.
<i>Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo 2003/109/CE</i>	Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, GU L 016 del 23.01.2004, pagg. 0044 - 0053.
<i>Direttiva 2011/51/UE</i>	Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale Testo rilevante ai fini del SEE, GU L 132 del 19.5.2011, pagg. 1-4.
<i>Direttiva sul ricongiungimento familiare 2003/86/CE</i>	Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, GU L 251 del 3.10.2003, pagg. 12-18.

<i>Regolamento relativo al modello uniforme per i permessi di soggiorno (regolamento (CE) n. 1030/2002)</i>	Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, GU L 157 del 15.06.2002, pagg. 1-7.
<i>Regolamento (CE) n. 380/2008</i>	Regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio, del 18 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, GU L 115 del 29/04/2008, pagg. 1-7.
Libera circolazione e parità di trattamento	
<i>Regolamento (UE) n. 492/2011/UE</i>	Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, GU L 141 del 27.5.2011, pagg. 1-12.
<i>Regolamento (UE) n. 1231/2010</i>	Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, GU L 344 del 29.12.2010, pagg. 1-3.
<i>Regolamento (CE) n. 883/2004</i>	Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, pagg. 1-123.
<i>Regolamento (UE) n. 465/2012</i>	Regolamento (UE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 Testo rilevante ai fini del SEE e per l'accordo UE/Svizzera, GU L 149 dell' 8.6.2012, pagg. 4-10.
<i>Direttiva qualifiche professionali 2005/36/CE</i>	Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (testo rilevante ai fini del SEE), GU L 255 del 30.9.2005, pagg. 22-142.
<i>Regolamento della Commissione (UE) n. 623/2012</i>	Regolamento (UE) n. 623/2012 della Commissione, dell' 11 luglio 2012, che modifica l'allegato II della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (testo rilevante ai fini del SEE), GU L 180 del 12.7.2012, pagg. 9-11.
<i>Direttiva sulla libera circolazione 2004/38/CE</i>	Direttiva 2004/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE), GU L 158, 30.4.2004, pagg. 77-123.

<i>Regolamento (CEE) n. 1612/68</i>	Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, GU L 257 del 19.10.1968, pagg. 2-12.
<i>Direttiva sul distacco dei lavoratori 1996/71/CE</i>	Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU n. L 018 del 21.01.1997, pagg. 1-6.
<i>Direttiva sulla parità di trattamento 2000/43/CE</i>	Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU n. L 180 del 19/07/2000, pagg. 22-26.

Accordi internazionali selezionati

	Titolo
Protocollo addizionale all'Accordo di Ankara	Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore - Atto finale - Dichiarazioni, GU L 293 del 29.12.1972, pagg. 3-56.
Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1985	Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, 19 giugno 1990, GU L 239 del 22.9.2000, pagg. 19-62.
Accordo sullo Spazio economico europeo	Accordo sullo Spazio economico europeo - Atto finale, 2 maggio 1992, GU L 1 del 3.1.1994, pagg. 3-522.
Accordo Comunità Europea - Svizzera	Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone - Atto finale - Dichiarazioni comuni - Informazione relativa all'entrata in vigore dei sette accordi con la Confederazione svizzera nei settori della libera circolazione delle persone, del trasporto aereo e su strada, degli appalti pubblici, della cooperazione scientifica e tecnologica, del reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità e degli scambi di prodotti agricoli, 21 giugno 1999, GU L 114 del 30.4.2002, pagg. 6-72.

Note:

Acquis di Schengen (compresi gli strumenti elencati alle voci “frontiere e visti” e “migrazione irregolare”

Per la **Danimarca** cfr. il Protocollo (N. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, articolo 3, e il Protocollo (N. 22) sulla posizione della Danimarca. Per il **Regno Unito** cfr. il Protocollo (N. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; il Protocollo (N. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, articolo 4; la decisione 2000/365/CE del Consiglio che accoglie la richiesta del Regno Unito, adottata il 29 maggio 2000 (GUL 131 dell'1.6.2000, pagg. 43-47); e la decisione 2004/926/CE del Consiglio, del 22 dicembre 2004, relativa all'attuazione di parte delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen da parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GUL 395 del 31.12.2004, pagg. 70-80).

Per l'**Irlanda** cfr. il Protocollo (N. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; il Protocollo (n. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, articolo 4; e la decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GUL 64 del 7.3.2002, pagg. 20-23).

Per la **Norvegia e l'Islanda** cfr. il Protocollo (N. 19) sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea, articolo 6; Accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, sottoscritto il 18 maggio 1999 ed entrato in vigore il 26 giugno 2000 (GUL 176 del 10.7.1999, pagg. 36-62); e la decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GUL 176 del 10.7.1999, pagg. 31-33).

Per la **Svizzera** cfr. Accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, sottoscritto il 26 ottobre 2004 ed entrato in vigore il 1° marzo 2008 (GUL 53 de 27.2.2008, pagg. 52-79) e la decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GUL 53 del 27.2.2008, pagg. 1-2).

Per il **Liechtenstein** cfr. il Protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, sottoscritto il 28 febbraio 2008 ed entrato in vigore il 19 dicembre 2011 (GUL 160 del 18.6.2011, pagg. 21-36).

Applicazione di strumenti specifici

Regolamento Dublino e regolamento Eurodac

Per la **Danimarca** cfr. l'Accordo tra la Comunità europea e il Regno di Danimarca in merito ai criteri e ai meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in Danimarca oppure in uno degli altri Stati membri dell'Unione europea e in merito a Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, sottoscritto il 10 marzo 2005 ed entrato in vigore il 1° aprile 2006 (GUL 66 dell'8.3.2006, pagg. 38-43) e la decisione 2006/188/CE del Consiglio, del 21 febbraio 2006 (GUL 66 dell'8.3.2006, pag. 37); sulla base dell'articolo 3, paragrafo 2, del sopra citato accordo, il 4 luglio 2013 la Danimarca ha notificato alla Commissione Europea che applicherà entrambi i regolamenti, ad esclusione della parte relativa alle finalità di contrasto contenuta nel regolamento Eurodac, per la quale sono richieste ulteriori negoziazioni.

Per l'**Islanda** e la **Norvegia** cfr. l'Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia - Dichiarazioni, sottoscritto il 19 gennaio 2001 ed entrato in vigore il 1° aprile 2001 (GUL 193 del 3.4.2001, pagg. 40-47) e la decisione 2006/167/CE del Consiglio, del 21 febbraio 2006 (GUL 57 del 28.2.2006, pagg. 15-18); sia l'Islanda (il 23 luglio 2013) sia la Norvegia (il 12 luglio 2013) hanno notificato alla Commissione Europea che applicheranno entrambi i regolamenti, ad esclusione della parte relativa alle finalità di contrasto contenuta nel regolamento Eurodac, per la quale sono richieste ulteriori negoziazioni.

Per la **Swizzera** cfr. l'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera - Atto finale - Dichiarazioni, sottoscritto il 26 ottobre 2004 ed entrato in vigore il 1° marzo 2008 (GU L 53 del 27.2.2008, pagg. 5-17); e la decisione 2008/7147/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008 (GU L 53 del 27.2.2008, pagg. 3-4); 14 August 2013, la Svizzera ha notificato alla Commissione Europea che applicherà entrambi i regolamenti, ad esclusione della parte relativa alle finalità di contrasto contenuta nel regolamento Eurodac, per la quale sono richieste ulteriori negoziazioni.

Per il **Liechtenstein** cfr. il Protocollo tra la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, sottoscritto il 28 febbraio 2008 ed entrato in vigore il 19 dicembre 2011 (GU L 160 del 18.6.2011, pagg. 39-49); l'11 luglio 2013, il Liechtenstein ha notificato alla Commissione Europea che applicherà entrambi i regolamenti, ad esclusione della parte relativa alle finalità di contrasto contenuta nel regolamento Eurodac, per la quale sono richieste ulteriori negoziazioni.

Codice frontiere Schengen

Il Codice frontiere Schengen si applica a Bulgaria, Romania e Cipro fatto salvo il titolo III sulle frontiere interne.

Regolamenti SIS II

Il Regolamento SIS II è divenuto operativo il 9 Aprile 2013, come stabilito dalla decisione del Consiglio 2013/158/UE, del 7 marzo 2013 (GU L87 del 27.3.2013, pagg. 10-11).

Bulgaria e Romania potranno utilizzare SIS II ai fini del rifiuto di ingresso soltanto dopo che il Consiglio avrà accettato i due Stati membri nell'area Schengen, ma possono accedere al SIS II ai fini della cooperazione di polizia e giudiziaria ai sensi della decisione SIS II (2007/533/GAI e decisione del Consiglio del giugno 2010 sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al Sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania - 2010/365/UE).

Irlanda e Regno Unito non partecipano, non sono vincolati né soggetti alla decisione del Consiglio 2013/158/UE. Nei loro confronti, pertanto, trova applicazione soltanto la Decisione SIS II (2007/533/GAI del 12 giugno 2007).

Libera circolazione e sicurezza sociale

Per **Liechtenstein, Islanda e Norvegia** cfr. l'allegato VI all'Accordo sullo spazio economico europeo, modificato dalla decisione del Comitato misto del SEE n. 76/2011 del 1° luglio 2011 (GU L 262 del 6.10.2011, pagg. 33-43) e dalla decisione n. 18/2012 del 10 febbraio 2012 (GU L 161 del 21.6.2012, pag. 24).

Per la **Swizzera** cfr. l'allegato II all'Accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, aggiornato dalla decisione n. 1/2012 del Comitato misto istituito a norma dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, del 31 marzo 2012, che sostituisce l'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2012/195/UE) (GU L 103 del 13.4.2012, pagg. 51-59).

Applicazione di strumenti specifici

Il **regolamento (UE) n. 1231/2010** non si applica al **Regno Unito**, che tuttavia è vincolato dal regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità (GU L 124 del 20.5.2003, pagg. 1-3).

La **Direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/UE)**, a eccezione del suo Titolo II, si applica in via provvisoria in **Swizzera** ai sensi della decisione n. 2/2011 del Comitato misto UE-Svizzera istituito dall'articolo 14 dell'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, del 30 settembre 2011, che sostituisce il relativo allegato III (Reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali) (2011/702/UE) (GU L 277 del 22.10.2011, pagg. 20-35).

La **Direttiva sul distacco dei lavoratori (96/71/CE)** non si applica alla **Swizzera**, che tuttavia è tenuta a garantire norme simili, ai sensi dell'articolo 22 dell'allegato I all'Accordo del 1999 tra la Comunità europea ed i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, sottoscritto il 21 giugno 1999 ed entrato in vigore il 1° giugno 2002. (GU L 114 del 30.4.2002, pagg. 6-72).

Allegato 2: Applicabilità dei rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa

Applicabilità di rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa, Stati membri dell'UE e Croazia

	Paese																											Totali		
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK		
Numero totale di ratifiche/adesioni	7	9	7	8	6	8	9	7	7	9	8	8	8	7	9	10	7	10	7	8	9	6	9	9	8	9	8	7	7	28
CEDU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
CEDU Protocollo n. 1 (protezione della proprietà, istruzione, ecc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
CEDU Protocollo n. 4 (libertà di circolazione, divieto di espulsioni collettive, ecc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	26
CEDU Protocollo n. 6 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
CEDU Protocollo n. 7 (garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
CEDU Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8
CEDU Protocollo n. 13 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27
Convenzione europea di assistenza sociale e medica (1953)	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	15
Convenzione europea di stabilimento (1955)	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	10
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25
Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011)	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	2

✓ = Stato parte / applicabile

✓ = sottoscritta

✗ = non sottoscritta

Applicabilità di rilevanti strumenti del Consiglio d'Europa, altri Stati del Consiglio d'Europa

Paese	AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Totale	
Numero totale di ratifiche/adesioni	8	9	7	6	8	5	8	8	6	5	7	9	8	9	8	4	8	7	8	19	
CEDU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
CEDU Protocollo n. 1 (protezione della proprietà, istruzione, ecc)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
CEDU Protocollo n. 4 (libertà di circolazione, divieto di espulsioni collettive, ecc.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
CEDU Protocollo n. 6 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CEDU Protocollo n. 7 (garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CEDU Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
CEDU Protocollo n. 13 (abolizione della pena di morte)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Convenzione europea di assistenza sociale e medica (1953)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	3
Convenzione europea di stabilimento (1955)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	2
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (2005)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	15
Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011)	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	3

✓ = Stato parte / applicabile s = sottoscritta ✗ = non sottoscritta

CSE (1961) e Protocollo Addizionale del 1988

CSE (1996)

Paese	AT	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PT	RO	SE	SI	SK	CZ	DE	DK	EL	ES	HR	LU	PL	UK
Totale accettate	14	24	17	15	20	26	31	17	27	30	24	26	20	30	31	17	23	29	25	15	15	18	21	22	15	16	10	14
Art. 17 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	0	✓	0	0	✗	✓	✓	✗	✓	✓	0	✓	0	✓	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✗	✓	0	0	✓
Art. 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza	0	0	✗	✓	✓	0	✓	✗	✓	✓	0	0	✗	0	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	0	✓
Art. 20 - Diritto alla parità di opportunità e di trattamento senza discriminazioni basate sul sesso	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Art. 21 - Diritto all'informazione ed alla consultazione	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Art. 22 - Diritto di partecipare al miglioramento delle condizioni di lavoro	✗	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Art. 23 - Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Art. 24 - Diritto ad una tutela in caso di licenziamento	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Art. 25 - Diritto dei lavori alla protezione in caso d'insolvenza del datore di lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Art. 26 - Diritto alla dignità sul lavoro	0	0	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Art. 27 - Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari	0	✗	0	0	✓	✓	✓	✗	0	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 28 - Diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad una tutela	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 29 - Diritto all'informazione ed alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 30 - Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 31 - Diritto all'abitazione	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	0	0	0	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗

✓ = accettata
0 = accettata parzialmente
✗ = non accettata

Note: I riquadri con sfondo giallo identificano gli SM che hanno ratificato soltanto la Convenzione CSE 1996

Accettazione delle disposizioni della CSE da parte di altri Stati del Consiglio d'Europa che hanno ratificato la CSE

	CSE (1996)										CSE (1961)						
	Paese terzo	AD	AL	AM	AZ	BA	GE	MD	ME	MK	NO	RS	RU	TR	UA	IS	
Totale accettate	19	18	13	18	18	16	12	16	18	16	22	25	19	27	24	13	
Art. 1 - Diritto al lavoro	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Art. 2 - Diritto ad eque condizioni di lavoro	✓	✓	0	✓	✓	✓	0	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	
Art. 3 - Diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro	✓	✓	0	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 4 - Diritto ad un'equa retribuzione	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 5 - Diritti sindacali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Art. 6 - Diritto di negoziazione collettiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Art. 7 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 8 - Diritto dei lavoratori madri ad una tutela	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 9 - Diritto all'orientamento professionale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 10 - Diritto alla formazione professionale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 11 - Diritto alla protezione della salute	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 12 - Diritto alla sicurezza sociale	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 14 - Diritto ad usufruire di servizi sociali	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 15 - Diritto delle persone portatrici di handicap	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 16 - Diritto della famiglia ad una tutela	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 17 - Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela	✓	✓	0	✓	0	0	0	✓	✓	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 18 - Diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio delle altre Parti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 19 - Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 20 - Diritto alla parità di opportunità e di trattamento senza discriminazioni basate sul sesso a	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Art. 21 - Diritto all'informazione ed alla consultazione	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 22 - Diritto di partecipare miglioramento delle condizioni di lavoro	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 23 - Diritto delle persone anziane ad una protezione sociale	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 24 - Diritto ad una tutela in caso di licenziamento	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 25 - Diritto dei lavori alla protezione in caso d'insolvenza del datore di lavoro	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 26 - Diritto alla dignità sul lavoro	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 27 - Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 28 - Diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad una tutela	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 29 - Diritto alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 30 - Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale	✓	✓	0	✓	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Art. 31 - Diritto all'abitazione	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

✓ = accepted 0 = partly accepted x = not accepted

Note: Yellow-shaded boxes indicate states which have only ratified the 1996 ESC Convention

Allegato 4: Applicabilità degli strumenti fondamentali di diritto internazionale

Accettazione di convenzioni selezionate delle Nazioni Unite da parte degli Stati membri dell'UE e della Croazia

Paese	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	Totale
Numero totale di ratifiche/adesioni	15	13	15	13	14	15	12	13	14	13	14	13	14	15	12	14	13	14	14	13	14	13	15	15	14	14	15	28	
Convenzione sui rifugiati	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28
Convenzione sui cittadini apolidi	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	24	
Convenzione sulla riduzione dell'apollidia	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	16	
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CAT-OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	21	
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
CRC - OP1 (conflitti armati)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	28	
UNTOC - OP1 (traffico di migranti)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
UNTOC - OP2 (tratta di esseri umani)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	27	
CRPD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	25	

✓ = Stato parte / applicabile s = sottoscritta ✗ = non sottoscritta

Accettazione di convenzioni selezionate delle Nazioni Unite da parte di altri Stati del Consiglio d'Europa

	Paese		AD	AL	AM	AZ	BA	CH	GE	IS	LI	MC	MD	ME	MK	NO	RS	RU	SM	TR	UA	Totale
	Numero totale di ratifiche/adesioni		7	15	15	15	15	13	13	10	14	11	15	14	14	15	15	12	11	13	15	
Convenzione sui rifugiati			x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	17
Convenzione sui cittadini apolidi			x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	13
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia			x	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	✓	9
ICERD			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICPPR			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
ICESCR			x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CEDAW			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CAT - OP			x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	14
CRC			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
CRC - OP1 (conflitti armati)			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
UNTOC - OP1 (traffico di migranti)			x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
UNTOC - OP2 (tratta di esseri umani)			x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	18
CRPD			5	✓	✓	✓	✓	x	s	s	x	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	13

✓ = Stato parte / applicabile s = sottoscritta x = non sottoscritta

- Convenzione sui rifugiati - Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati (1951)
- Convenzione sui cittadini apolidi - Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status degli apolidi (1954)
- Convenzione sulla riduzione dell'apolidia - Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia (1961)
- ICERD - Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)
- ICPPR - Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (1966)
- ICESCR - Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966)
- CEDAW - Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (1979)
- CAT - Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (1984)
- CAT - OP - Protocollo facoltativo alla CAT (2002)
- CRC - Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (1989)
- CRC - OP 1 - Protocollo facoltativo alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (2000)
- UNTOC - Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (2000)
- UNTOC - OP 1 - Protocollo contro il traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima (2000)
- UNTOC - OP 2 - Protocollo per impedire, sopprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e bambini (2000)
- CRPD - Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (2006)

Allegato 5: Codici dei paesi utilizzati negli allegati

Codice	Paese	Codice	Paese
AD	Andorra	LI	Liechtenstein
AL	Albania	LT	Lituania
AM	Armenia	LU	Lussemburgo
AT	Austria	LV	Lettonia
AZ	Azerbaijan	MC	Monaco
BA	Bosnia-Erzegovina	MD	Moldova
BE	Belgio	ME	Montenegro
BG	Bulgaria	MK	Macedonia
CH	Svizzera	MT	Malta
CY	Cipro	NL	Paesi Bassi
CZ	Repubblica ceca	NO	Norvegia
DE	Germania	PL	Polonia
DK	Danimarca	PT	Portogallo
EE	Estonia	RO	Romania
EL	Grecia	RS	Serbia
ES	Spagna	RU	Russia
FI	Finlandia	SE	Svezia
FR	Francia	SI	Slovenia
GE	Georgia	SK	Slovacchia
HR	Croazia	SM	San Marino
HU	Ungheria	TR	Turchia
IE	Irlanda	UA	Ucraina
IS	Islanda	UK	Regno Unito
IT	Italia		

Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione

2014 – 271 pp. – 14.8 x 21 cm

ISBN 978-92-871-9956-0 (CDE)

ISBN 978-92-9239-366-3 (FRA)

doi:10.2811/59355

Numerose informazioni sull'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali sono disponibili su Internet. È possibile accedervi attraverso il sito Internet della FRA (fra.europa.eu).

Ulteriori informazioni sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono disponibili sul sito web della Corte: echr.coe.int. Il portale di ricerca HUDOC consente di accedere alle sentenze e decisioni in inglese e/o francese, le traduzioni in altre lingue, riassunti, comunicati stampa e altre informazioni sul lavoro della Corte.

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

Come ottenere le pubblicazioni del Consiglio d'Europa

Consiglio d'Europa Pubblicazioni realizza prestazioni in tutti i settori di riferimento dell'Organizzazione, compreso i diritti umani, scienza giuridica, la salute, l'etica, gli affari sociali, l'ambiente, l'istruzione, la cultura, lo sport, la gioventù e il patrimonio architettonico. Libri e pubblicazioni elettroniche dal vasto catalogo possono essere ordinati online (<http://book.coe.int/>).

Una sala di lettura virtuale consente agli utenti di consultare gratuitamente estratti dalle principali opere appena pubblicate o i testi integrali di alcuni documenti ufficiali.

Informazioni su, così come il testo integrale, delle Convenzioni del Consiglio d'Europa sono disponibili sul sito web dell'Ufficio dei Trattati: <http://conventions.coe.int/>.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e il diritto dell'Unione europea (UE) forniscono un quadro di riferimento sempre più importante per la protezione dei diritti degli stranieri. La legislazione dell'UE in materia di asilo, frontiere e immigrazione è in rapido sviluppo. Esiste un cospicuo *corpus* di giurisprudenza formato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) riguardante, in particolare, gli articoli 3, 5, 8 e 13 CEDU. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) è chiamata con sempre maggiore frequenza a pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni legislative dell'UE in quest'ambito. La presente seconda edizione del manuale, aggiornata al dicembre 2013, presenta in modo accessibile la legislazione dell'UE e la giurisprudenza delle due corti europee, è rivolto a professionisti legali, giudici, pubblici ministeri, funzionari dell'immigrazione e organizzazioni non governative negli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Vienna - Austria
Tel. +43 (1) 580 30-60 - Fax +43 (1) 580 30-693
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu

**CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
CONSIGLIO D'EUROPA**

67075 Strasburgo Cedex - Francia
Tel. +33 (0) 3 88 41 20 18 - Fax +33 (0) 3 88 41 27 30
echr.coe.int - publishing@echr.coe.int



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-871-9956-0 (CDE)
ISBN 978-92-9239-366-3 (FRA)